melser, således som det foreskrives i artikel 203, stk. 10.

2. Når Rådet og Parlamentet på trods af, at Kommissionen, Rådet og Parlamentet har været enige om, at den af Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 203, stk. 9, fastsatte forhøjelsessats ikke var tilstrækkelig til at sikre Fællesskabernes rette funktion i det pågældende regnskabsår, ikke har været i stand til at blive enige om en ny maksimalsats, kan budgetbehandlingen ikke anses for afsluttet, således at Parlamentets formands konstatering af budgettets endelige vedtagelse i en sådan situation er ulovlig og skal annulleres.

3. Når Domstolens konstatering under en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173 af, at De europæiske Fællesskabers budget for et givet regnskabsår er ugyldigt, sker på et tidspunkt, hvor en væsentlig del af dette regnskabsår allerede er forløbet, berettiger behovet for at sikre den europæiske offentlige tjenestes kontinuitet samt væsentlige retssikkerhedshensyn svarende til dem, der gør sig gældende i tilfælde af annullation af visse forordninger, at Domstolen udøver den kompetence, som udtrykkeligt er tillagt den i EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, og at den angiver, hvilke af virkningerne af det pågældende budget der skal betragtes som bestående.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 2. juni 1986 *

Høje Domstol.

1. Den 18. december 1985 fastslog Parlamentets formand, at De europæiske Fællesskabers budget for regnskabsåret 1986 var endeligt vedtaget (EFT L 358, s. 1), og i de to følgende måneder blev der på Domstolens justitskontor registreret seks søgsmål med påstand om annullation af denne akt og / eller det dokument herom, som bærer hans underskrift. I kronologisk orden blev disse sager anlagt af storhertugdømmet Luxembourg (sag 15/86), kongeriget Nederlandene (sag 17/86), Den franske Republik (sag 18/86), Forbundsrepublikken Tyskland (sag 19/86), Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (sag 23/86) og Rådet for De europæiske Fællesskaber (sag 34/86).

Rådet har fremhævet, at det er nødvendigt, at Domstolens dom afsiges før udarbej-

* Oversat fra italiensk.

delsen af budgetforslaget for 1987, og har i øvrigt fremsat begæring om, at Rådets søgsmål, skønt det er indgået til Domstolen som det sidste (11. februar 1986), behandles først; og to dage senere har Domstolens præsident ved afgørelse i henhold til procesreglementets artikel 55, stk. 1, andet afsnit, taget denne begæring til følge. Efter således at have besluttet at give sag 34/86 fortrin har Domstolen ikke taget en begæring fra Parlamentet om forlængelse af fristen for at indgive svarskrift til følge. Rådet har for sit vedkommende frafaldet replik, mens tre af de fem sagsøgende stater (Frankrig, Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken) besluttede at intervenere til støtte for Rådet. De to første har afgivet skriftlige indlæg og den tredje har begrænset sig til indlæg under retsmødet (30. april 1986).

Mit forslag til afgørelse angår derfor tvisten mellem Rådet og Parlamentet. Jeg finder det dog nyttigt at fremhæve, at det, der er gjort gældende til støtte for påstandene i de øvrige sager, i vidt omfang falder sammen med det i sagen her foreliggende, som jeg om et øjeblik skal befatte mig med; og det gælder uanset de naturlige nuancer og den mindre forskellige talmæssige uoverensstemmelse.

2. Som der almindeligt bekendt, er det ikke første gang, at fællesskabsbudgettet giver anledning til et søgsmål. Vi husker sagerne 48/81, Forbundsrepublikken mod Kommissionen; 72/82, Rådet mod Parlamentet; 73/82, Rådet mod Kommissionen. Den første angik det andet tillægsbudget for 1980 og for 1981, de andre budgettet for 1982. Ved politiske kompromiser indgået i tide blev det imidlertid afværget, at de forskellige sager nåede ud over skriftvekslingen; de blev derfor slettet af retslisten ved kendelser af 20. januar og 14. juli 1982. En af hovedaktørerne i budgetbehandlingen har endog truet med at anlægge sag ved Domstolen for at ramme en anden institutions eller en medlemsstats adfærd, som anses for ulovlig. Således — men der er her kun tale om et af flere eksempler, der kunne nævnes — har Kommissionen indledt en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 175 mod Rådet for at få det til at dække Fællesskabets behov ved passende finansielle foranstaltninger og til at fastsætte referencelandbrugspriserne.

Og det er ikke det hele. Den situation, som Rådet påtaler, er alt andet end ny; tværtimod er den, som vi har set, forekommet i flere år — ja, siden 1975 — og hvert år med tilsvarende om ikke fuldstændigt identiske træk. Hvorfor så den lavine af sager, som jeg nævnte indledningsvis? Og navnlig, hvorfor sagsøgernes og Rådets nuværende fasthed, hvorfor er sagsøgerne denne gang ikke blot motiveret af ønsket om at udøve pression eller at true, men om at opnå en dom? Efter min mening kan der gives to svar på dette spørgsmål, det ene retligt, det andet politisk.

På det retlige plan har to faktorer tidligere afholdt Rådet fra at anmode Domstolen om at afgøre tvisten. Den første — som ikke fremlægges åbent, men er klar — er Rådets bevidsthed om, at den i traktaten fastsatte mekanisme til udarbejdelse og vedtagelse af budgettet var næsten umulig at anvende, i en sådan grad, at Rådet for at få den til at virke bedre havde fastsat et internt regelkodeks og henholdt sig til institutionernes fælleserklæring af 1982. Den anden faktor var usikkerheden — som i årevis har beherskt enhver, som beskæftigede sig med fællesskabsretten — med hensyn til Domstolens kompetence til at kontrollere lovligheden af Parlamentets retsakter under en sag anlagt i henhold til artikel 173. I dag

findes i hvert fald den anførte anden faktor ikke længere. Efter at have berørt disse to spørgsmål i de to afgørelser om Forsamlingens hjemsted og arbejdssted (10. februar 1983, sag 230/81, og 10. april 1984, sag 108/83, Sml. 1983, s. 255, og 1984, s. 1945) har Domstolen afgjort det endeligt i sin nylige dom Les Verts mod Parlamentet (23. april 1986, sag 294/83, Sml. s. 1339).

På det politiske område har de fænomener, der forklarer Rådets tidligere tilbageholdenhed og nuværende ubøjelighed, som baggrund budgettets afgørende rolle i den naturlige dialektik mellem Fællesskabets to repræsentative institutioner. Parlamentets strategi er dikteret af institutionernes historie i Vesten (hvem husker ikke styrkeprøven mellem Underhuset og James I?) og af en grundlæggende forudsigelse: jo større dets indflydelse er på udarbejdelsen af budgettet, jo mindre vil det være muligt at modstå dets krav om nye beføjelser og dermed om mere demokrati i fællesskabssystemet. Rådet har for sit vedkommende påpeget realiteter, som utvivlsomt er ubehagelige, men som vanskeligt kan bestrides. Dets tankegang kan gengives således: skønt Fællesskabets midler betegnes som dets »egne« og nogle politologer af denne betegnelse måtte udlede, at budgettet allerede er føderalt orienteret, må det bemærkes, at med undtagelse af EKSF-afgifterne er det stadig medlemsstaterne, som indsamler dem og stiller dem til rådighed for Fællesskabet. Det er altså dem, som er de virkelige bidragydere og derfor dem, som gennem den institution, der repræsenterer dem, har den største del af kompetencen til at træffe beslutninger om udgifternes omfang.

Men — og det er netop spørgsmålet — kan man gøre et sådant krav gældende under en retssag, selv skjult bag lærde begreber? Og selv hvis man kan, er medicinen så ikke værre end sygdommen? Er der noget mere farligt end at overlade løsningen af forfatningsmæssige konflikter til den dømmende magt og således forøge dens allerede vidtgående beføjelser? Dette har efter min mening været de tvivlsspørgsmål, som i årevis har afholdt Rådet fra at indbringe sin permanente konflikt med Parlamentet for Domstolen. Institutioner kan imidlertid ligesom personer blive trætte af konstante gnidninger og en evig søgen efter kompromiser; navnlig hvis modpartens position styrkes ved hvert kompromis, og hvis dennes krav, baseret som de er på en stadig længere og følgelig stadig mere »legitim« praksis, har en tendens til at forøges. Opfattelsen af sygdommen og midlerne imod den bliver til sidst den modsatte. Det er ganske vist risikabelt at indbringe sagen for Domstolen; men kun Domstolen kan standse en proces, hvori sagsøgerens position fortsat svækkes på et punkt, hvor den endnu er den stærkeste. Man kan derfor ligeså godt banke på rettens dør.

3. Efter min mening støtter sagens faktiske omstændigheder og parternes argumenter fuldt ud denne rekonstruktion. Før jeg gennemgår dem, vil det dog være hensigtsmæssigt at redegøre for den lovgivningsmæssige baggrund i bred forstand; det betyder navnlig en gennemgang af de forskellige faser i forberedelsen og godkendelsen af budgettet i henhold til EØF-traktatens artikel 203, EKSF-traktatens artikel 78 og Euratom-traktatens artikel 177 i de udgaver, der følger af de nye bestemmelser af 22. april 1970 og 22. juli 1975. Der er syv sådanne faser eller etaper.

Første fase. Efter at have hørt Udvalget for økonomisk Politik og før 1. maj hvert år

meddeler Kommissionen den maksimale forhøjelsessats, der gælder for de ikke-obligatoriske udgifter, dvs. andre udgifter end dem, som obligatorisk følger af traktaterne eller retsakter udstedt i henhold hertil. Ved fastsættelsen af denne sats skal der ifølge artikel 203, stk. 9, andet afsnit, 1., 2. og 3. led, tages hensyn til tre makroøkonomiske forhold: a) »udviklingen inden for Fællesskabet af brutto-nationalindkomsten i faste priser«, som skal beregnes ved hjælp af BNP-indekset i faste priser og derefter omsættes til løbende priser; b) »den gennemsnitlige ændring i medlemsstaternes budgetter«, som anslås (og der er tale om en indikator i faste priser) på grundlag af centraladministrationernes udgifter; c) »udviklingen af leveomkostningerne i løbet af det seneste regnskabsår«, som skal måles ved hjælp af en indikator, der kan omsætte BNP i faste priser til løbende priser (BNP-deflatoren).

Anden fase. Kommissionen vedtager før den 1. juli det foreløbige budgetforslag og sammenfatter de overslag over udgifter, som hver institution har udarbejdet, og føjer hertil en udtalelse, der kan indeholde afvigende overslag. Det foreløbige forslag forelægges Rådet senest den 1. september (artikel 203, stk. 2 og 3, første afsnit).

Tredje fase. Rådet foretager en førstebehandling af det foreløbige forslag. Det vedtager med kvalificeret flertal budgetforslaget og forelægger det for Parlamentet før 5. oktober (artikel 203, stk. 3, tredje afsnit og stk. 4, første afsnit).

Fjerde fase. Parlamentet foretager en førstebehandling af det af Rådet udarbejdede budgetforslag. Med et flertal af sine medlemmer har det ret til at »ændre« det med hensyn til de ikke-obligatoriske udgifter, mens det med absolut flertal af de afgivne stemmer kan foreslå ændringer vedrørende de obligatoriske udgifter. Hvis Parlamentet inden 45 dage efter forelæggelse af budgetforslaget har godkendt dette eller ikke har ændret det eller foreslået nogen ændringer af dette, »er« budgettet eller »betragtes budgettet som endeligt vedtaget«. Når der er ændringer og / eller ændringsforslag, vender forslaget tilbage til Rådet (artikel 203, stk. 4, tredje, fjerde og femte afsnit).

Femte fase. Under andenbehandling har Rådet 15 dage til at udtale sig om Parlamentets ændringer og ændringsforslag. Det kan ændre de førstnævnte med kvalificeret flertal. Proceduren for de sidstnævnte er mere kompliceret. De, der ikke indebærer en forhøjelse af udgifterne, anses for vedtaget, hvis Rådet ikke udtrykkeligt forkaster dem med kvalificeret flertal. For dem, som indebærer en sådan forhøjelse, gælder den modsatte regel. De anses for forkastet, hvis de ikke udtrykkeligt er blevet godkendt med samme type flertal. Og det er ikke det hele. Når Rådet én gang har forkastet ændringsforslaget, kan det, stadig med kvalificeret flertal, opretholde det i budgetforslaget opførte beløb eller fastsætte et andet beløb.

Hvis Rådet ikke modificerer ændringerne, og hvis det godkender ændringsforslagene, »betragtes budgettet som endeligt vedtaget«. I modsat fald oversendes det på ny til Parlamentet (artikel 203, stk. 5).

Sjette fase. Under andenbehandling har Parlamentet ikke længere kompetence til at ændre de obligatoriske udgifter. Det kan derimod inden 15 dage efter underretningen om budgetforslaget med et flertal af sine medlemmers stemmer og tre femtedele af de afgivne stemmer ændre eller forkaste Rådets

modifikationer af dets ændringer. Det kan endvidere, »når vægtige grunde taler herfor« og på endnu strengere betingelser (et flertal af medlemmerne og to tredjedele af de afgivne stemmer) forkaste budgetforslaget i sin helhed og begære, at et nyt forslag forelægges det (artikel 203, stk. 6 og 8).

Med hensyn til de ikke-obligatoriske udgifter har Parlamentet altså det sidste ord. Der er dog forskellige bremser på udøvelsen af dette prærogativ. Det er begrænset af kravet om balance mellem indtægter og udgifter (artikel 203, stk. 10) og kan kun overskride den af Kommissionen fastsatte maksimale forhøjelsessats på to betingelser. Den første betegnes »aktionsmargen«: hvis den forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter, der følger af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet, er større end halvdelen af den af Kommissionen oprindeligt fastsatte maksimalsats, kan Parlamentet ved udøvelsen af sin ret til at foretage ændringer yderligere forhøje det samlede beløb for disse udgifter, men kun op til halvdelen af nævnte sats (artikel 203, stk. 9, fjerde afsnit). Den anden betingelse er »aftalen« mellem budgetbehandlingens hovedaktører: hvis det for at opfylde Fællesskabets behov er nødvendigt at overskride maksimalsatsen, kan der fastsættes en ny sats, men kun inden for rammerne af en aftale mellem Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal, og Parlamentet, som træffer afgørelse med et flertal af dets medlemmers stemmer og med tre femtedele af de afgivne stemmer (artikel 203, stk. 9, femte afsnit).

Syvende fase. Når »behandlingen er afsluttet, fastslår« Parlamentets formand, »at budgettet er endeligt vedtaget« (artikel 203, stk. 7).

4. Som det fremgår af denne hurtige gennemgang, indeholder artikel 203 to grupper bestemmelser, der opfylder forskellige formål, som de forfølger med forskellige midler. Stk. 3-7 har til formål så rationelt som muligt at organisere »pendulfarten« mellem Rådet og Parlamentet. Det princip, der ligger til grund for disse bestemmelser, er ligheden mellem de to institutioner, som begge har fået tildelt retten til »det sidste ord« (for Rådets vedkommende med hensyn til de obligatoriske udgifter, og for Parlamentets vedkommende med hensyn til de ikke-obligatoriske udgifter), og den anvendte teknik består i at kræve bestemte flertal og at fastsætte bindende frister (efter et givet antal dage og såfremt et bestemt flertal ikke er opnået, anses den akt, der er forelagt modparten, for godkendt). Stk. 9 skal ses på en helt anden baggrund. Dets formål er at regulere væksten i fællesskabsudgifterne i forhold til en maksimalsats, som er bindende for alle institutionerne, og den for denne gældende regel er parternes aftale. Med andre ord, denne sats kan kun overskrides, hvis budgetmyndighedens to parter bliver enige om overskridelsens *år* og *omfang*.

Men det er ikke det hele. Hvis man kaster et blik på forarbejderne til traktatændringen af 22. april 1970, vil man se, at de to grupper bestemmelser også har forskellige ophavsmænd. »Pendulfarten« figurerer således i Kommissionens forslag, mens stk. 9 er frugten af et initiativ fra Rådet under dets 102. møde (5.-7. februar 1970). Det endelige communiqué fra dette møde (jfr. herved »Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, Recueil de documents«, udgivet af Europa-Parlamentet, juni 1970, s. 157) indeholder en tekst, der næsten er identisk med den, som er blevet

indsat i traktaten. Det kan derfor siges, at der i artikel 203 er skjult, om ikke en virkelig antinomi, så en uløst spænding mellem forskellige interesser og metoder.

5. Det er efter min mening den tekniske (eller i hvert fald ikke rent politiske) grund til de hindringer, som ligger i vejen for forsøgene på at anvende disse bestemmelser. De følgende tre afsnit omhandler disse forsøg og skulle ikke være uden værdi, hvis det er sandt, som Oliver W. Holmes har skrevet, at »a page of history is worth a volume of logic« (N. Y. Trust Co. mod Eisner, 1921, 256 US 345, 349).

En indledende bemærkning er dog på sin plads. Forfatterne til den første ændring af traktaten anså overskridelse af satsen for et mildt sagt abnormt fænomen, og det i en sådan grad, at den oprindelige affattelse af stk. 9 (dvs. artikel 203, stk. 8, femte afsnit, i traktaten af 22. april 1970) bestemte, at den kun var mulig »i undtagelsestilfælde«. I de følgende fem år voksede de ikke-obligatoriske udgifter — som oprindelig kun omfattede udgifterne til institutionernes personale og finansiering — imidlertid enormt i omfang og steg fra 3 til 15% af budgettet. Denne omstændighed, som klart var et resultat af Parlamentets aktivisme og navnlig af dets udøvede af sin ret til det sidste ord, foranledigede fællesskabslovgiver til at revidere den opfattelse, som jeg har omtalt. Man forstod, at overskridelse af satsen ville blive normal, noget der gentog sig hvert år, og i ændringen af traktaten af 1975 var henvisningen til mekanismens karakter af en undtagelse udgået.

Lad os så gennemgå den praksis, som nu har varet i ti år, og som anvendelsen af artikel 203 har givet anledning til, og herved navnlig være opmærksom på de fremgangsmåder, der er fulgt for at opnå aftalen mellem de to budgetmyndigheder, og de intentioner — til tider explicitte, til tider fordækte — som har ligget til grund for deres gennemførelse. Som jeg allerede har nævnt, forstod parterne straks, at opnåelsen af denne aftale ville være alt andet end let og gøre deres allerede brydsomme forhold til hinanden endnu mere konfliktfyldt. Desuden var der tvivl om det rette tidspunkt for aftalens indgåelse. Dengang mente man, at bestemmelsen i stk. 6, hvorefter forslaget er eller betragtes som endeligt vedtaget inden 15 dage efter forelæggelsen for Parlamentet, havde forrang for det princip — muligheden for at forhøje maksimalsatsen — der er fastslået i stk. 9. Med andre ord, der skulle indgås en aftale om den nye sats senest før den nævnte frists udløb.

Men hvornår helt nøjagtigt? Herom var der delte meninger. Dette tidspunkt skulle efter nogles opfattelse falde sammen med budgetbehandlingens begyndelse; efter andres opfattelse med Rådets andenbehandling; atter andre mente, at det skulle falde sammen med den sjette fase, nærmere bestemt med den korte periode, som løber mellem Parlamentets godkendelse under andenbehandling og formandens konstatering. Uvisheden og den heraf følgende frygt for ikke i rette tid at nå frem til en aftale var så store, at parterne i 1974 gav afkald på at anvende stk. 9. Parlamentet trak de ændringer tilbage, som kunne fremkalde en overskridelse af maksimalsatsen, og Rådet »kompenserede« ved under topmødet i Paris mellem stats- og regeringscheferne at forpligte sig til at godkende et tillægsbudget.

Det er dog klart, at bestemmelsen ikke kunne forblive uvirksom. I 1975 blev der

således fundet en løsning, som tilsyneladende var i overensstemmelse med den, men i virkeligheden tilsidesatte den, og som, så vidt jeg ved, ligeledes er blevet fulgt for de følgende budgetter eller i hvert fald for budgetterne for 1980 og 1983. Den gik i det væsentlige ud på, at aftalen ikke indgås om en ny sats, men om en samlet forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter, og på det proceduremæssige plan, at Rådets »placet« optræder i referatet af et møde, der skal holdes efter andenbehandling og umiddelbart før formanden fastslår budgettets vedtagelse (dette har imidlertid tilsyneladende ikke altid fungeret, som det burde: Issac anfører f. eks. i La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970 i *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, s. 764, at i 1976 blev »placet« først modtaget nogle timer efter formandens konstatering).

Denne løsning giver to fordele; for det første, de diskussioner, der fremkaldes hvert år både af klassificeringen af udgifterne og af Parlamentets brug af sin aktionsmargen, skjules eller afdæmpes; for det andet, den proces, hvorved aftalen indgås, gengives den fulde politiske betydning, som ifølge parterne tilkommer den, og som traktaten havde berøvet den ved at orientere den mod ét formål — nemlig fastsættelsen af en ny sats — der alt i alt var underordnet. Om dette sidste resultat, som er af særlig betydning, findes der talrige vidnesbyrd. Jeg vil blot citere det daværende kommissionsmedlem med ansvar for budgettet Cheysson eller MEP Aigner. »Denne drøftelse« af det af Rådet og Parlamentet udarbejdede budget, var »gået langt ud over denne ramme«, som udgøres af artikel 203. »For tidsfristernes vedkommende har det vist sig«, tilføjede Aigner, »at de ved en afgørende politisk dialog ikke kan overholdes hverken af Rådet eller af Kommissionen eller af Parlamentet. Denne skematiske samrådsprocedure fungerer ikke. Hele artikel 203 altså og navnlig stykke 8... [nu stykke 9] er simpelt hen uigennemførlig i praksis. Vi ville ikke have nået nogen resultater, hvis vi ikke begge havde haft mod til i en gentleman-aftale at sætte os ud over alle disse bestemmelser og finde et kompromis i bestemmelsernes ånd«. EFT bilag nr. 197, s. 77, 53.

6. Denne *gentlemen's agreement* skulle i øvrigt præsenteres på en sådan måde, at den forekom forenelig med stk. 9; ellers ville den formelle overensstemmelse, som jeg har nævnt, have afsløret, hvor skrøbeligt det materiale, den bestod af, var. Rådet bøjede sig for dette krav i 1976 ved at fortolke mødet mellem de to institutioners ledere med hensyn til det samlede beløb for bevillingerne til de ikke-obligatoriske udgifter som en »stiltiende« aftale om den nye sats; men denne løsning, som var god i sig selv, kom til at koste dyrt. I 1978 vedtog Parlamentet under førstebehandling to ændringer, som forhøjede regionalfondens midler fra 620 til 1 000 mio ECU. Og da Rådet under andenbehandling hverken opnåede det nødvendige flertal til at forkaste eller ændre dem (stk. 5) eller det nødvendige flertal til at fastsætte den nye maksimalsats (stk. 9), blev ændringerne anset for godkendt. Forsamlingen begrænsede sig til at tage til efterretning, at modparten var gået i denne procedurefælde, og dets formand fastslog, at budgettet var endeligt vedtaget og henviste herved til, at Rådets samtykke fremgik »stiltiende« af den manglende forkastelse — og dermed godkendelsen — af Parlamentets ændringer.

Som bekendt blev den derpå følgende krise løst ved godkendelse af et ændringsbudget, men den var ikke uden følger for de senere begivenheder. Jeg tænker navnlig på den lære, der i øvrigt er glemt under denne sag, som Rådet og Kommissionen har draget af den måde, hvorpå Parlamentet har forstået og anvendt doktrinen om den stiltiende aftale. Kommissionsmedlem Tugendhat har således fremhævet behovet for »to forskellige *beslutninger*« (min understregning) og formanden Lahnstein præciserede, at »budgetproceduren er ikke afsluttet, og formanden for Parlamentet kan derfor ikke erklære budgettet for endeligt vedtaget« så længe parterne ikke har »nået til en« virkelig »aftale« (Europa-Parlamentets forhandlinger nr. 237, ss. 39-42 og 146). Med andre ord: aftalen er og forbliver stiltiende, men — hvis jeg må bruge dette ordspil — den skal indgås udtrykkeligt. For at den nye sats kan anses for at være fastsat, skal de to myndigheder altså *udtrykkeligt* aftale en samlet forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter.

Jeg vil tilføje, at Parlamentets tvangfrihed også fremkaldte reaktioner fra medlemsstaterne. Navnlig Danmark, Frankrig og Det forenede Kongerige nægtede at anse bugetbehandlingen for afsluttet, og de konkluderede heraf, at Fællesskabet fungerede efter ordningen med foreløbige tolvtedele (artikel 204). Hvad der navnlig har betydning — og det er det første eksempel på en adfærd, som vil gentage sig, indtil den i sagen for Domstolen opnår en foreløbig legitimation (*se nedenfor punkt* nr. 9) — er, at de har indbetalt deres del af »de egne midler« på basis af de bevillinger, som Rådet godkendte ved førstebehandling.

Denne almindelige revolte gjorde dog ikke større indtryk på Parlamentet, og det begrænsede sig til at forfine den utvivlsomt noget ekspeditte strategi, som jeg lige har omtalt. Under proceduren til godkendelse af tillægsbudgettet 2/1980 (som forløb samtidig med behandlingen af budgettet for 1981) benyttede det således den aktionsmargen, som det ikke havde anvendt året før, og da Rådet på ny ikke opnåede det nødvendige flertal til at forkaste Parlamentets ændringer, blev disse anset for godkendt. Det medførte, at forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter for 1980 indvirkede på beregningsgrundlaget for de samme udgifter for det følgende regnskabsår, og de bevillinger, som fulgte deraf på grundlag af den af Kommissionen angivne maksimalsats overskred den grænse, som Rådet ville have holdt dem under.

Altså endnu en succes, denne gang opnået ved at holde sig inden for rammerne af aktionsmargenen. Den større korrekthed blev værdsat og afværgede, at koalitionen af 1978 blev reformeret. Skønt Rådet klagede — om end i moderate vendinger — over »proceduremisbrug«, erklærede Kommissionen ved formanden Thorn, at den anså budgettet for »juridisk eksisterende og retskraftigt«. Medlemsstaterne var for deres vedkommende uenige. Nogle (Belgien, Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland) anvendte ordningen med tolvtedele — og blev derfor af Kommissionen beskyldt for at overtræde traktatens bestemmelser — eller indbragte sagen for Domstolen (Forbundsrepublikken Tyskland; sag 48/81) og begærede samtidig sagen udsat på ubestemt tid. Andre foretog indbetalinger på basis af budgettet af 1981, heriblandt Irland, Italien, Nederlandene og Det forenede Kongerige uden forbehold, og Danmark og Luxembourg med forbehold.

Men bedringen i 1980 var blot midlertidig. I 1981 skete der en ny konfrontation, og det på en måde, som slående minder om de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. Under andenbehandlingen forhøjede Rådet bevillingerne for de ikke-obligatoriske udgifter ud over maksimalsatsen og foreslog Parlamentet, at man i fællesskab fastsatte en ny procentsats. Parlamentet afslog opfordringen og gjorde brug af et nyt middel, idet det nemlig anvendte sin aktionsmargen uden hensyntagen til overskridelsen af satsen, og umiddelbart inden dets formand fastslog budgettets vedtagelse. Der protesteredes kraftigere end i 1978, og denne gang begrænsede man sig ikke til det politiske område. Som jeg har nævnt under punkt 2, indstævnede Rådet nemlig for Domstolen: a) Parlamentet med påstand om annullation af konstateringen af budgettets vedtagelse og vedtagelsen af det budget, som var bilag hertil (sag 72/82); b) Kommissionen, hvorved det anfægtede en gennemførelsesakt til dette budget og herunder ønskede det sidstnævntes lovlighed prøvet (sag 73/82).

7. Som bekendt ordnede man sig for 117. gang således, at de to sager ikke fulgte deres normale forløb. Arrangementets utilstrækkelighed, ligesom utilstrækkeligheden af nye manipulerende fortolkninger af bestemmelsen, som sikkert ville følge, viste sig imidlertid snart tydeligt. Efter så mange eksperimenter og kampe var tiden moden til en løsning, der ikke blot var lapperier og som sådan kortsigtet, men en løsning, der var udformet bindende og så vidt menneskeligt muligt permanent. Et forsøg inspireret af disse ambitioner var i øvrigt allerede blevet gjort af Rådet efter choket i 1978. De problemer, som beskæftiger os — mente Rådet — løses ikke ved at fortolke eller ændre traktaten, men ved mere præcist at fastlægge, hvorledes de afgørende stk. 5 og 9 skal anvendes; med andre ord ved at afklare, hvor langt afstemningen om Parlamentets ændringer og fastsættelsen af den nye sats kan gå.

Herefter blev der, med kun Nederlandenes stemme imod under mødet den 22. marts 1979, indført en intern »kodeks« om den fremgangsmåde, der skal følges under andenbehandlingen (se dens ordlyd i Strasser, Le budget 1979 — Bilan d'une procédure — Difficultés politiques et juridiques — Perspectives pour une nouvelle année, i *Revue du marché commun*, 1979, s. 251). Dens hovedformål var at undgå, at de af Rådet godkendte ændringer skulle være uforenelige med den maksimalsats, som Rådet mente at kunne opnå, og altså at nedsætte dem således, at de faldt inden for grænserne af den procentsats, for hvilken der kunne samles det nødvendige flertal for aftalen mellem Parlamentet. På det proceduremæssige plan er det interessant at bemærke litra c), som går ud på, at »hvis den maksimalsats, som Rådet vedtager, overskrider den fastslåede maksimalsats, foreslår Rådet Forsamlingen denne nye sats som indledning til den i artikel 203, stk. 9, sidste afsnit, fastsatte procedure«.

Jeg har nævnt den nederlandske modstand. Regeringen i Haag var faktisk forpligtet til at respektere et forslag, der blev vedtaget den 13. februar 1979 af det nederlandske parlaments andetkammer, og som forpligtede regeringen til at forkaste enhver fortolkning af artikel 203, som ensidigt blev besluttet af Rådet. Det blev understreget i forslaget, a) at Rådet og Parlamentet ifølge den nævnte bestemmelse i fællesskab er ansvarlige for budgetbehandlingen; b) at kompetencen med hensyn til budgettet skal anses for en af Parlamentets grundlæggende

kompetencer så meget mere, som Parlamentet var valgt ved almindelige valg, som det var sket for nylig; c) at artikel 203 skal fortolkes ved en fælles aftale mellem de to budgetmyndigheder.

Det er muligt og endogså sandsynligt, at det nederlandske parlaments argumenter var væsentlige. Men den nævnte kodeks af 22. marts 1979 var behæftet med en mere alvorlig mangel end dens tvivlsomme lovlighed; den var som sagt »intern«, den var kun bindende for den institution, som den udgik fra. Den anførte mangel forklarer dels, hvorfor den ikke kunne forhindre kriserne i 1979 og 1980, dels, at man efter disse kriser var overbevist om, at en effektiv og varig løsning, som jeg har omtalt, måtte findes på grundlag af aftale. Man satte sig altså for at finde et sådant resultat, og bestræbelserne blev kronet med held. Efter hurtige, men ikke overfladiske forhandlinger undertegnede Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 30. juni 1982 en »Fælles erklæring om forskellige foranstaltninger til sikring af en bedre afvikling af budgetproceduren« (EFT C 194, s. 1).

Dokumentet består af a) en præambel; b) fire afsnit om klassifikation af udgifter, klassifikation af nye budgetposter eller af eksisterende poster, hvis retsgrundlag er blevet ændret, samarbejdet mellem institutionerne inden for budgetproceduren og andre spørgsmål; c) et bilag med budgetposterne i budgettet for 1982, hvori der sondres mellem de obligatoriske og de ikke-obligatoriske udgifter. Med henblik på den foreliggende sag synes afsnit III og underafsnittene 1 og 2 i afsnit IV særlig interessante.

Med hensyn til samarbejdet mellem institutionerne besluttes det, at »drøftelsen af Europa-Parlamentets synspunkter vedrørende Kommissionens foreløbige forslag til budget, som skal foregå, før Rådet fastlægger forslaget til budget, skal finde sted så betids, at Rådet kan tage skyldigt hensyn til Europa-Parlamentets forslag«. Tre underafsnit i afsnit III helliges herefter anvendelsen af bestemmelsen om maksimalsatsen. Når det — ifølge disse underafsnit — viser sig, at budgetproceduren ikke kan afsluttes, medmindre der med henblik på forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter fastsættes en ny sats for bevillingerne til betaling og / eller en ny sats for bevillingerne til forpligtelser (hvorved de to satser kan fastsættes på forskelligt niveau), træder formændene for de tre institutioner straks sammen. Under hensyntagen til de bestående holdninger gøres der alt for at udlede løsninger, om hvilke Parlamentet og Rådet kan nå til en aftale inden årets udgang. Overholdelse af denne frist er væsentlig for Fællesskabets rette funktion: parterne forpligter sig følgelig til at udfolde alle anstrengelser for at overholde fristen, og såfremt det ikke lykkes, til at fortsætte bestræbelserne for at gøre det muligt at vedtage budgettet inden udgangen af januar. Aftalen mellem Parlamentet og Rådet om den nye sats fastlægger, hvor store de ikke-obligatoriske udgifter skal være ved budgettets vedtagelse.

Stadig i afsnit III, men i underafsnit 5, præciseres det, at de tre formænd mødes om nødvendigt, og, hvis en af dem anmoder herom, for at vurdere resultaterne af anvendelsen af denne erklæring, for at gennemgå uløste problemer og for at forberede fælles forslag til løsninger, som skal forelægges institutionerne. Endelig indeholder underafsnittene 1 og 2 i afsnit IV, som omhandler »andre spørgsmål«, vigtige afklaringer

vedrørende Parlamentets aktionsmargen. Heri står, at denne margen, som svarer til mindst halvdelen af maksimalsatsen, anvendes med udgangspunkt i det budgetforslag, som Rådet fastlægger ved førstebehandlingen, under hensyntagen til eventuelle ændringsskrivelser til forslaget. Det er nødvendigt at overholde maksimalsatsen for det årlige budget, herunder ændrings- og / eller tillægsbudgettet. En eventuelt uudnyttet del af maksimalsatsen forbliver disponibel for eventuel anvendelse i forbindelse med gennemgangen af et forslag til ændrings- og / eller tillægsbudget, idet der dog kan fastsættes en ny sats.

Den her sammenfattede tekst har ikke undgået kritik, men hvis man ser bort fra spørgsmålet, om den er bindende, fortjener den efter min mening næppe denne kritik, og den har ved sin blotte eksistens haft positive virkninger. Lad os tænke på, hvad der skete med budgettet for 1984. Kommissionen havde fastslået en forhøjelse af maksimalsatsen på 11,6%, men i det foreløbige forslag havde den desuden anført, at det var nødvendigt at forhøje de ikke-obligatoriske udgifter med 34,22% for forpligtelsesbevillingerne og med 13,81% for betalingsbevillingerne i forhold til 1983-grundlaget. Under førstebehandlingen nedsatte Rådet imidlertid de ikke-obligatoriske udgifter til et beløb lig med halvdelen af maksimalsatsen, mens Parlamentet uden hensyntagen til artikel 203, stk. 9, nægtede at diskutere beregningsgrundlaget og satsen. Det gik ud fra den antagelse, at grundlaget ikke var det foregående budget, og at det var korrekt at forhøje det under hensyntagen til såvel tillægsbudgetterne 1/83 og 2/83 som til de beløb, der var opført som kompensation for Det forenede Kongerige og for Forbundsrepublikken Tyskland, skønt de var blevet klassificeret som obligatoriske udgifter i dokumentet af 30. juni 1982.

Man nåede således frem til andenbehandlingen. Rådet accepterede en række ændringer fra Parlamentet og holdt sig inden for grænserne af maksimalsatsen med hensyn til betalingsbevillingerne, men foreslog Parlamentet en forhøjelse på 14,9% af satsen for forpligtelsesbevillingerne. Uenigheden var alvorlig, og trods forsøg på at opnå enighed førte den hurtig til et brud. Parlamentet, som var nået til sin andenbehandling og anvendte sin aktionsmargen i et omfang, som Rådet anså for »kunstigt oppustet«, mente sig ikke forpligtet til at nå en aftale om den nye sats og godkendte budgettet. Rådet protesterede og henviste over for modparten til, at det ikke havde givet sit samtykke, men Parlamentet tog ikke hensyn hertil. Dets formand erklærede, at han ikke mente, at »betingelserne for anvendelse af stk. 9 var opfyldt« og fastslog budgettets vedtagelse (20. januar 1983).

Herefter fulgte den sædvanlige polemik og de ikke mindre rituelle reaktioner — i dette tilfælde i form af forbehold over for budgettets lovlighed — fra nogle medlemsstater (Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland). Atmosfæren var dog mindre anspændt end ved andre lejligheder. Under forbehold af sin stillingtagen til klassificeringen af nogle udgifter tog Rådet den 23. januar »til efterretning, at betalingsbevillingerne for regnskabsåret 1984 androg 27 377 288 363 ECU«, og to måneder senere godkendte Rådet, at kompensationerne til fordel for Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland blev klassificeret som ikke-obligatoriske udgifter. Bruddet blev således helet takket være god vilje, som kun

erklæringen af 30. juni 1982 havde muliggjort.

Men der er en konstant faktor i den historie, som jeg har underholdt Dem med, nemlig at de gode viljer ikke varer længe. Netop umiddelbart før den budgetbehandling, som ligger til grund for den for Domstolen verserende sag, nemlig den 4. december 1984, vedtog Rådet en række »konklusioner vedrørende de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv opfølgning af Det europæiske Råds konklusioner angående budgetdisciplinen« (PE mødedokument 1984-1985, dokument 2-1357/84 af 7.1.1985 bilag I). Det drejer sig i det væsentlige om en omformning af den interne kodeks, som jeg har gennemgået tidligere, nemlig om et dokument, som på grund af sin ensidige karakter viste sig i bedste fald at være nytteløst og i værste fald at kunne forøge den anden parts frygt og mistænksomhed; et dokument, som 1982-erklæringen ved sin ubestridelige succes desuden havde bidraget til at sætte i skyggen. Hvorfor så fremdrage det på ny? Nogle vil se dette som en spillen med musklerne. Mindre ondskabsfuldt vil jeg kalde det en strategisk fejl.

8. Det er nu på tide at sammenfatte sagens faktiske omstændigheder. Men før jeg går ind på det centrale i sagen og for at undgå uklarheder, som kan opstå på grund af uoverensstemmelsen mellem de af parterne opgivne tal, vil det være hensigtsmæssigt at erindre om, at ifølge Rådet (skrivelse fra dets formand af 9. juli 1985) havde Parlamentet, da det vedtog budgettet for 1985, godkendt de supplerende ikke-obligatoriske udgifter for 94,3 mio ECU som forpligtelsesbevillinger og 29,6 mio ECU som betalingsbevillinger. I løbet af budgetbehandlingen for 1986 og i modsætning til Kommissionen og Parlamentet anvendte Rådet imidlertid som beregningsgrundlag med henblik på afgørelsen vedrørende anvendelse af maksimalsatsen, ikke beløbet for de ikke-obligatoriske udgifter, som endeligt var opført på det nye budget, men det beløb, der svarede til det samlede beløb minus de supplerende bevillinger, som jeg har nævnt. Jeg for mit vedkommende vil anvende de tal, som figurerer i Kommissionens og Parlamentets dokumenter; trods Rådets forbehold har hverken dette eller nogen medlemsstat anmodet Domstolen om at tage stilling til, om Parlamentet begik ulovligheder under budgetbehandlingen i 1985.

Når det er sagt, vil jeg nu beskrive parternes adfærd under de syv faser, som artikel 203 opdeler budgetbehandlingen i.

Første fase. Ved skrivelse af 23. april 1985 underrettede Kommissionen budgetmyndigheden om, at den havde fastslået en maksimal forhøjelsessats for de ikke-obligatoriske udgifter på 7,1% i forhold til de samme udgifter i budgettet for 1985.

Anden fase. Den 31. juli forelagde Kommissionen Rådet et udkast til budgetforslag og anførte først, at det var baseret på to begivenheder, hvis virkninger ville udspille sig den 1. januar 1986, nemlig Rådets beslutning af 7. maj 1985 om at fastsætte den del af momsen, der skulle være egne indtægter, til 1,4%, og Fællesskabets udvidelse med Spanien og Portugal. Kommissionen angav derefter de formål, den forfulgte for De Ti's Fællesskab. Den tog herved *ad notam*, at »fortidens byrder«, dvs. de samlede forpligtelser fra de foregående regnskabsår, med henblik på de ikke-obligatoriske udgifter nu

kunne anslås til 10 300 mio ECU (heraf vedrørte 8 200 mio ECU de tre strukturfonde), og den anslog, at 4 400 mio ECU (hvoraf 4 000 mio ECU var ikke-obligatoriske udgifter) ville være nødvendige til at opfylde de nævnte forpligtelser, og den bemærkede, at dette forhold yderligere nedsatte den allerede snævre disponible margen til finansiering af nye grene af fællesskabspolitikken. Det var altså tilsyneladende ganske nødvendigt at begrænse væksten i forpligtelser og betalinger i ikke-obligatoriske bevillinger ved for 1986 at holde dem inden for grænserne af maksimalsatsen, dvs. netop 7,1%.

Der var dog visse undtagelser fra dette princip. For fuldt ud at dække bestående forpligtelser, for så vidt angår strukturfondene, måtte man således benytte reserverne i de pågældende kapitler. Desuden skulle grænsen på 7,1% ikke gælde for hverken betalingsbevillinger til nye EF-aktioner eller for de formålsbestemte reserver (kapitel 100) eller for de generelle reserver (kapitel 101). Hvad angår de budgetmæssige virkninger af udvidelsen, præciserede Kommissionen, at forslaget »indeholder alle de bevillinger, der er nødvendige for at sikre de nye medlemsstaters deltagelse i alle Fællesskabets politikker allerede fra starten, i overensstemelse med de overgangsbestemmelser, der er fastlagt i tiltrædelsesakterne«. I overgangsperioden vil, siges det videre, Spanien og Portugal få en økonomisk kompensation, der skal aftage i takt med deres gradvise integrering i Fællesskabets politikker; kompensationen udgør 87% af momsindbetalingerne i det første år efter tiltrædelsen (foreløbigt forslag 1986, bind 7, Kommissionen, dok. KOM(85) 175 — DA, s. A/8).

Med udgangspunkt i de ikke-obligatoriske udgifter af samme art i 1985-budgettet mente Kommissionen, at anvendelsen af maksimalsatsen på 7,1% gjorde det muligt at forhøje forpligtelsesbevillingerne med endnu 588 mio ECU og betalingsbevillingerne med endnu 435 mio ECU (med den af Rådet vedtagne beregningsmåde nedsættes disse forhøjelser til henholdsvis 582 mio ECU og 433 mio ECU). I absolutte tal ville de ikke-obligatoriske udgifter andrage ca. 8 882 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og godt 6 568 mio ECU for betalingsbevillingerne. De samlede behov, som Kommissionen havde påpeget for de ikke-obligatoriske udgifter, androg imidlertid mere end 10 546 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og mere end 9 021 mio ECU for betalingsbevillingerne.

Tredje fase. Under sit møde den 8. juli anvendte Rådet for første gang »konklusionerne« af 4. december 1984 og fastlagde en »referenceramme« for de ikke-obligatoriske udgifter på 8 782 mio ECU for betalingsbevillingerne og på 6 537 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne. Ti dage senere mødte dets medlemmer med en delegation fra Parlamentet, og under et møde den 17.-18. september udarbejdede de budgetforslaget. Ifølge dette skulle forpligtelsesbevillingerne forhøjes med 578 mio ECU eller 7,08% og betalingsforpligtelserne med 430 mio ECU eller 7,04%. I absolutte tal androg forpligtelsesbevillingerne 8 788 mio ECU og betalingsbevillingerne 6 533 mio ECU; i forhold til de samlede bevillinger i det foreløbige forslag var de altså blevet nedsat med ca. 22%.

I de generelle bemærkninger hedder det, at Rådet har taget hensyn til »de budgetmæssige konsekvenser af de to nye medlemsstaters... tiltrædelse [og] Rådets hensigt... har været at gøre det muligt at inddrage [dem] i de fleste fællesskabspolitikker allerede det første år efter tiltrædelsen«. Rådet er under alle omstændigheder »rede til at tage de bevillinger, der under andenbehandlingen af budgetforslaget blev opført til EFRU og EFS, op til fornyet overvejelse og til samtidig at sørge for, at de nødvendige

beløb til overholdelsen af de forpligtelser, som følger af tiltrædelsesforhandlingerne med de to nye medlemsstater, stilles til rådighed for de berørte stater, idet de FB og BB, der er opført på 1985-bugettet til fordel for De Ti, dog skal genopføres.«

Under dette arbejde — hedder det videre i de generelle bemærkninger — har Rådet ligeledes behandlet det »vanskelige« spørgsmål om fortidens byrder, og det mener, at budgetmyndighedens to parter bør løse det »i fællesskab«, og at løsningen af det »bør foregå over flere regnskabsår«. Det har derfor givet formandskabet mandat til »i samarbejde med Kommissionen og efter at have gjort sig bekendt med den anden parts synspunkter at kulegrave spørgsmålet og udarbejde en grov løsningsskitse« (forslag til budget for regnskabsåret 1986 fastlagt af Rådet den 17.-18. september 1985 i Luxembourg, bind 7, Rådets begrundelse, dok. 9336/85 (budget 12), s. 9 og 10).

Fjerde fase. Da Parlamentet begyndte at gennemgå Rådets forslag under sin førstebehandling, var det klar over de grænser, der var sat for dets initiativ, men også over det ansvar, som det måtte påtage sig. Ifølge Kommissionens beregninger androg dispositionsmargenen (dvs. den mulige forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til det foregående budget) 294 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og 217 mio ECU for betalingsbevillingerne; derfor kunne de ikke-obligatoriske udgifter, bortset fra muligheden for at overskride maksimalsatsen, kun forhøjes med 882, hhv. 652 mio ECU. I øvrigt indeholdt en note fra generaldirektoratet for budget af 16. oktober 1985 foruroligende perspektiver. Det hed i denne note, at »il résulte du tableau que les crédits du projet... ne permettent même pas d'assurer les besoins nécessaires pour la poursuite des politiques existantes (y compris le poids du passé normal) et le lancement des nouvelles actions et que, par conséquent, les poids du passé excessif et les dépenses relatives à l'élargissement ne sont pas couverts«.

Debatten om forslaget fandt sted under et plenarmøde den 9. oktober og den 11.-12. november i overværelse af Rådets formand Juncker og kommissionsmedlem Christophersen. På grund af det lys, som den kaster over parternes argumenter, er det hensigtsmæssigt at resumere den i detaljer.

Juncker forklarede tankegangen bag det dokument, som hans egen institution havde udarbejdet, og påpegede først og fremmest dets stadige ufuldendte »tiltrædelseskomponent«, og at Rådet var på det rene med, »at det kun kan udgøre et første skridt«. Han forsvarede imidlertid energisk beslutningen om at give de to strukturfonde alt det, der var tilbage inden for margenen på 7,1%. »Det er ikke ulovligt« sagde han, »at overholde maksimalsatsen i budgetprocedurens nuværende fase. Der er intet ulovligt i, at Rådets formand konstaterer, at hans institution savner kvalificeret flertal til at fastsætte en ny sats. Ej heller er der noget ulovligt i, at Rådet angiver, hvilke retninglinjer det agter at følge under andenbehandlingen« (EFT tillæg nr. 2-330, s. 119).

Kommissionsmedlem Christophersens indlæg var af et helt andet indhold. Rådets behandling, erklærede han, »efterlader to store problemer uløst, nemlig problemet med en finansiering af Fællesskabets udvidelse og en løsning af de problemer, der er

opstået som følge af fortidens byrder... Med undertegnelsen af optagelsestraktaten bandt Fællesskabet sig naturligvis til at honorere disse forpligtelser«. Ved at reducere de af Kommissionen fastsatte beløb med mere end 700 mio ECU havde Rådet »overset« disse forpligtelser; og det måtte håbes, at Rådet var oprigtigt, når det erklærede sig parat til under sin andenbehandling at rette op på denne »urimelige behandling« af de to nye medlemslande. Hvad angår fortidens byrder, var der risiko for, at det niveau, som forslaget fastsatte for betalingsbevillingerne, drastisk ville påvirke de strukturelle fondes virksomhed. Hvis disse tal blev vedtaget, ville det f. eks. betyde, »at socialfonden stort set må ophøre med at fungere, inden vi er kommet halvt ind i 1986« (EFT tillæg 2-330, s. 120 og 121).

Der kom ikke mindre hård kritik fra medlemmernes side: en del af kritikken var metodisk: ved at udarbejde et forslag »plus en række intentioner«, som skal gennemføres under andenbehandlingen — blev det erklæret — har Rådet forsøgt at »gøre Parlamentets førstebehandling til en farce«: medlemmerne Fich og von der Vring (EFT tillæg 2-330, s. 122 og 123, og 2-332, s. 24); der blev ligeledes rettet kritik mod de af Christophersen berørte emner. Reglen om maksimalsatsen — fremhævede navnlig medlemmet Fich — gælder for »sammenlignelige situationer«, og det er ikke tilfældet, når man går fra »ti til tolv lande! ... [Man] kan blot se, at tallene — bruttonationalproduktet — i Fællesskabet vil stige med ca. 9%, og dertil skal lægges en inflation. Så blot for at opretholde det nuværende niveau ville man [følgelig] nå frem til en stigning på omkring 16%. Så det ligger langt fra den sats, man udregner rent matematisk efter artikel 203« (EFT tillæg nr. 2-330, s. 123-124). Fortidens forpligtelser, tilføjede Christodoulou, må anses for »ekstraordinære udgifter... uden for den øvre grænse, da de ikke har nogen relation til de løbende og regelmæssige årlige forhøjelser af grænsen, som er fastsat i artikel 203« (EFT tillæg 2-332, s. 10).

Under mødet den 14. november faldt afstemningen således ud, at de ikke-obligatoriske udgifter blev forhøjet med 1 764 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og med 1 784 mio ECU for betalingsbevillingerne. I absolutte tal androg de 10 185 og 8 132 mio ECU og forblev således ca. 6,3% lavere end udgifterne i det foreløbige forslag, mens deres forhøjelsessats i forhold til 1985-grundlaget var lig med 35,6% (forpligtelsesbevillinger) og 27,1% (betalingsbevillinger). For at forklare disse ændringer vedtog Parlamentet en beslutning, som var stærkt kritisk over for Rådet. Parlamentet beklagede heri navnlig, at Rådet ved at anvende »sine interne regler« havde »forelagt et ufuldstændigt budget« for Parlamentet og »ikke foretaget en korrekt førstebehandling« og »dermed overtrådt traktatbestemmelserne«. Det blev også anset for uacceptabelt, at Rådet i modstrid med traktatens artikel 199 og bestemmelserne om strukturfondene »ikke har opført samtlige udgifter på budgettet«, og at »hverken udgifterne til et udvidet Fællesskab eller bevillingerne til dækning af de juridiske forpligtelser, der forfalder til betaling, er blevet opført« (beslutningens punkter 10 og 11).

Femte fase. Under andenbehandlingen (26.-27. november) vedtog Rådet yderligere bevillinger til udvidelsen på 500 mio ECU for forpligtelsesbevillinger og 321 mio ECU

for betalingsbevillinger; det anmodede også Kommissionen om i 1986 at fremlægge et ændringsbudget, der skulle sikre, at de mål blev nået, som den havde fastsat, da den i det foreløbige budgetforslag havde foreslået en reserve på 250 mio ECU i obligatoriske udgifter. Med hensyn til fortidens udgifter fastsatte institutionen derefter et beløb på 400 mio ECU, hvoraf 196 mio skulle gå til udviklings- og regionalfonden og 204 mio til socialfonden. Da Rådet besluttede at opføre disse beløb, udtalte det sig til fordel for en spredning af betalingen af fortidens byrder over de følgende regnskabsår, men fastslog, at den periode, der skulle afsættes hertil, var »længere end den af Kommissionen påtænkte«, og det opfordrede denne til »at udvise den størst mulige fleksibilitet for at sikre strukturfondenes rette funktion«.

I sin vurdering af Parlamentets ændringer fulgte Rådet et præcist kriterium, nemlig at da de to parter skulle påtage sig samme ansvar, skulle en del af udgifterne til udvidelsen og til betaling af fortidens forpligtelser påhvile Parlamentets dispositionsmargen. Heraf fulgte, at ændringerne blev godkendt med 121,9 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og med 100 mio ECU for betalingsbevillingerne (forslag til budget for regnskabsåret 1986 med ændringer og forslag til ændringer, indledning, dokument nr. 1, 10773/85, (budget 14). I absolutte tal var de ikke-obligatoriske udgifter, som fulgte af disse beslutninger, henholdsvis 9 278 og 7 254 mio ECU. De var altså 20% lavere end det tilsvarende beløb i Kommissionens foreløbige forslag.

Hermed afsluttedes en etape i budgetbehandlingen, som skulle få afgørende betydning i de endelige forhandlinger mellem budgetmyndighedens to parter. I overensstemmelse med resultaterne af denne etape foreslog Rådet ved skrivelse af 29. november Parlamentet, at der for de ikke-obligatoriske udgifter i 1986 skulle fastsættes følgende maksimale forhøjelsessatser i forhold til 1985-grundlaget: 20,5% for betalingsbevillingerne og 14,63% for forpligtelsesbevillingerne.

Sjette fase. Parlamentet foretog andenbehandlingen på møderne den 10. og 12. december. Den første tale blev på ny holdt af rådsformanden Juncker, og den havde meget naturligt karakter af en forsvarstale. Lad os ikke denne gang blive beskyldt for fejltagelser, erklærede han. Rådet havde overholdt de påtagne forpligtelser med hensyn til udvidelsen og endda påtaget sig at gennemgå et forslag til tillægsbudget, ligesom det havde opført alle de af Kommissionen ønskede bevillinger til socialfonden og regionalfonden. Det er ubestrideligt, svarede kommissionsmedlem Christophersen, at Junckers forsvar i hvert fald delvis er korrekt. Rådet havde fraveget den filosofi, som det havde ladet sig lede af under førstebehandlingen, og faktisk taget et »skridt i den rigtige retning, især når vi taler om udvidelsen«. Udvidelsesomkostningerne ville stort set blive dækket af de under andenbehandlingen besluttede bevillinger (EFT bilag 2-333, s. 41).

Trods alt dette, tilføjede Kommissionens næstformand, var Kommissionen ikke tilfreds med den tekst, der blev sendt tilbage til Parlamentet. Selv om Rådet for første gang havde erkendt, at der eksisterede et problem med hensyn til fortidens byrder, havde det langt fra løst det. For at dække denne udgift »mangler [der] omkring 900 mio ECU«. I stedet havde Rådet indsat en

erklæring, som tilmed var meget tvivlsom, da de »meget snævre grænser«, der sættes af reglerne om socialfonden, ville gøre det vanskeligt for Kommissionen at være så »fleksibel« i administrationen, som den blev bedt om. Kommissionen regnede derfor med Parlamentet: det påhvilede Parlamentet at gøre den nødvendige »indsats« for at »nå frem til et budget, der er bedre og klarere end det, Rådet har afleveret...« (EFT tillæg 2-333, s. 41 og 42).

Den efterfølgende parlamentsdebat var så mager og fuld af gentagelser, at det ikke er værd at beskæftige sig med den. Taletiden var under alle omstændigheder udløbet, og den langt mere spændende tid for forhandlingerne om forhøjelsen af maksimalsatsen begyndte. Disse forhandlinger fandt sted på en hektisk dag, den 11. december. Det første udspil blev gjort af Parlamentet, som foreslog at supplere de bevillinger, der var opført under Rådets andenbehandling, med 569 mio ECU for de ikke-obligatoriske udgifter, men forslaget blev forkastet. Rådet anmodede i stedet sin formand om personligt at forhandle med modparten, men fastslog, at han skulle overholde Parlamentets aktionsmargen, som er fastsat i stk. 9, fjerde afsnit. Da han var overbevist om, at han ikke kunne tilbyde Parlamentet noget, som det »i forvejen havde ret til«, afslog Juncker mandatet. Betingelsen blev derpå ophævet. Juncker kunne frit foreslå, hvad han anså for hensigtsmæssigt, til parlamentsdelegationen, som skulle have et mandat til at indgå aftale. Rådet ville derefter tage stilling til deres svar.

De tal, som Juncker fremlagde, er bekendt: til de af Rådet fastsatte bevillinger ville der blive tilføjet 242 mio ECU, heri indbefattet aktionsmargenen, for betalingsbevillingerne og 196 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne med en forhøjelse af maksimalsatsen på henholdsvis 24,46% og 17,02%. Der var tale om et fremskridt, som dog hverken tilfredsstillede Parlamentet eller Rådet. Sidstnævnte besluttede tværtimod, at hvis forhandlingerne brød sammen, ville dets forslag blive nedsat til den maksimalsats, nemlig 20,5%, der var fastsat under andenbehandlingen. Situationen var næppe opmuntrende; men Juncker blev ved og opnåede i nattens løb for sit forslag ni ud af de ti regeringers stemmer. Rådet imødekom en anmodning fra Parlamentets repræsentanter og godkendte ligeledes en fælleserklæring, hvori de to myndigheder forpligtede sig til at garantere »de nødvendige midler til at sikre strukturfondenes normale funktion i 1986«; men så at sige som modvægt mod denne indrømmelse gentog det derefter sin opfattelse vedrørende fortidens omkostninger og foreslog Parlamentet at eliminere virkningerne deraf på de ikke-obligatoriske udgifters omfang for de kommende regnskabsår (EFT tillæg 2-333, s. 231 og 232).

Så tog begivenhederne fart. Parlamentet besluttede at forhøje indsatsen og vedtog den 12. december en beslutning, hvis vigtigste passus kan sammenfattes således: »På budgettet for 1985 findes [der ikke] noget modstykke« til de ekstraordinære udgifter, som Fællesskabet skal afholde i 1986 for at sikre indfrielsen af de forpligtelser, der står i forbindelse med udvidelsen og fortidens byrder. Det udledes deraf, at de »ikke falder ind under traktatens bestemmelser vedrørende fastsættelsen af maksimalsatsen for forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter«, og følgelig at »den i artikel 203, stk. 9, ... omhandlede procedure... ikke kan anvendes i dette tilfælde«. Parlamentet har følgelig ret og pligt til på ny at ændre forslaget.

På ord fulgte handling. Der blev holdt afstemning om ændringerne, og de ikke-obligatoriske udgifter blev forhøjet med 492 mio ECU (19,53%) for forpligtelsesbevillingerne og med 563 mio ECU (29,73%) for betalingsbevillingerne. Efter at have fået kendskab dertil, fremsatte formanden Juncker følgende erklæring: »Jeg har noteret mig Parlamentets afstemning, samt at man ikke er gået ind for de forslag, jeg havde stillet på Rådets vegne. Det forslag... var betinget [sic.]. Herefter vender Rådet tilbage til den holdning, det indtog under andenbehandlingen den 26. og 27. november. På dette tidspunkt skal jeg begrænse mig til at forbeholde Rådet alle dets rettigheder i henhold til traktaterne« (EFT 2-333, s. 237 og 238).

Syvende fase. Den 18. december fastslog Parlamentets formand i henhold til artikel 203, stk. 7, at budgetbehandlingen for regnskabsåret 1986 var afsluttet, og at det almindelige budget var endeligt vedtaget. Han underrettede Rådet herom ved skrivelse afsendt den 19. december, som nåede frem til Rådet fire dage senere.

9. Som jeg har nævnt i afsnit 1, har Domstolen besluttet at give behandlingen af sag 34/86 fortrin og fastfryse de de tilsvarende sager, der er anlagt af fem medlemsstater, selv om de er anlagt før. Det bør her nævnes, at Det forenede Kongerige den 28. januar 1986 (sag 23/86 R) fremsatte en begæring i henhold til traktatens artikler 185 og 186, som blev indført i Domstolens register den 13. februar. Der blev nedlagt påstand om, at der, før Domstolen afsagde dom i hovedsagen, ved en foreløbig foranstaltning blev givet bemyndigelse til regeringen i London til at foretage betalinger til budgettet for 1986 af egne midler hidrørende fra moms med beløb, der ikke var højere end dem, der fremgik af Rådets andenbehandling af budgettet. Ifølge den britiske regering kunne forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter, således som de fremgik af Rådets sidste behandling, foranledige Kommissionen til, som det organ, der gennemfører budgettet, at afkræve medlemsstaterne højere bidrag end de beløb, som Fællesskabet har ret til at kræve.

Ved kendelse afsagt den 17. marts 1986 bestemte Domstolens præsident, før endelig afgørelse træffes, følgende: »Kommissionen gennemfører indtil 10. juli 1986 eller indtil den dato, hvor Domstolen afsiger dom i sag 34/86, ... hvis denne dato ligger før den 10. juli 1986, budgettet for regnskabsåret 1986, såvel for så vidt angår betalingsbevillinger som forpligtelsesbevillinger, på grundlag af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet under andenbehandlingen den 27. november 1985, jfr. dog de ændringer, som Parlamentet vedtog den 12. december 1985, og som ikke har haft til følge, at de ikke-obligatoriske udgifter forøges«.

10. Rådet har nedlagt følgende påstande: a) Budgettet for 1986 annulleres i det omfang, forpligtelsesbevillingerne og bevillingerne til betalingerne af ikke-obligatoriske udgifter, som følge af Parlamentets ændringer under andenbehandling, overskred de nye maksimalsatser for forhøjelser foreslået af Rådet med henholdsvis 293 828 185 ECU og 527 383 692 ECU eller med sådanne andre beløb, som Domstolen måtte fastsætte. b) Budgettet for 1986 annulleres tillige i det omfang, visse budgetposter under de obligatoriske udgifter (se stævningens bilag XVIII) blev forhøjet af Parlamentet ved andenbehandling. c) Det statueres, at udtalelsen fra Parlamentets formand den 18. december 1985 om, at 1986-budgettet var blevet endeligt vedtaget, indebar tilsidesættelser af EKSF-traktatens artikel 78, stk. 7 og 9, EØF-traktatens artikel 203, stk. 7 og 9 og Euratom-trakta-

tens artikel 177, stk. 7 og 9. d) Subsidiært, budgettet for 1986 annulleres i sin helhed, og følgelig annulleres Parlamentets formands handling, og det statueres, hvilke af budgettets virkninger der skal betragtes som bestående.

Til støtte for påstandene under a) og b) — delvis annullation af budgettet — erklærer Rådet at have taget hensyn til kravene om Fællesskabets rette funktion i et år, der var karakteriseret af to nye staters tiltrædelse.

11. Gennemgangen af de her præsenterede problemer vil beskæftige os længe. Imidlertid er det nødvendigt først at gennemgå de argumenter, som Parlamentet, skønt det ikke har fremsat en formel indsigelse, har fremført til støtte for, at Rådets søgsmål må afvises. De anbringender, der er fremført i denne forbindelse, vedrører: a) traktatens bestemmelser om Domstolens kompetence i annullationssøgsmål; b) bestemmelserne om budgetbehandlingen; c) de virkninger, som en annullation ville have på dette område.

Med hensyn til det første punkt anføres det, at EØF-traktatens artikel 173 og Euratomtraktatens artikel 146 ikke indeholder bestemmelser om en legalitetskontrol med Parlamentets handlinger. Og de kan ikke fortolkes udvidende, for så vidt som et forslag fra Kommissionen, som netop skulle give Parlamentet processuel partsevne, ikke blev vedtaget på medlemsstaternes repræsentanters konference i Luxembourg i december 1985 og følgelig ikke figurerer blandt de ændringer, som ved Den europæiske fælles Akt blev indsat i traktaterne om Fællesskabernes oprettelse. Under alle omstændigheder — og jeg kommer her til det andet punkt — må det af bestemmelserne om den procedure, hvorved budgettet udarbejdes, godkendes og vedtages, konkluderes, at 1) formandens konstatering ikke selvstændigt kan anfægtes ved Domstolen; 2) budgettet ikke kan anses for »én« institutions retsakt.

At antage, at formandens konstatering kan annulleres, forudsætter, at den er konstitutiv, dvs. at den ændrer budgetforslaget; dette er imidlertid ikke tilfældet, medmindre det yderligere antages, at formanden selv, ligesom Rådet og Parlamenet, men forskellig fra begge disse, er en budgetmyndighed. Denne akt — som i øvrigt kommer, når budgettet er vedtaget (artikel 203, stk. 5 og 6) — er følgelig konstaterende og kan som sådan ikke anfægtes selvstændigt. Med hensyn til budgettet i egentlig forstand er det almindeligt bekendt, at der er tale om et dokument, der udarbejdes i fællesskab af Rådet og Parlamentet. Dets karakter af en fælles akt fremgår i øvrigt klart af bestemmelserne om fremgangsmåden for godkendelse, og den omstændighed, at en fælles akt ikke er undergivet domstolskontrol, bevises af artikel 176, hvorefter pligten til at gennemføre de til opfyldelse af en annullationsdom nødvendige foranstaltninger påhviler den institution (i ental), fra hvilken den annullerede retsakt hidrører.

Det tredje argument er som bekendt baseret på den manglende sammenhæng mellem virkningerne af den dom, som Domstolen skal afsige. Der ville ske en af to ting: hvis denne dom annullerede budgettet i dets helhed, kunne Parlamentet kun opfylde dommen med Rådets medvirken og ville derved overtræde den nævnte artikel 176; hvis dommen derimod annullerede budgettet delvis, ville det betyde, at en forberedende

retsakt, som det af Rådet under andenbehandling vedtagne forslag klart er, ville blive tillagt bindende virkning.

Disse afvisningsgrunde — konkluderer Parlamentet — indebærer dog ikke, at fællesskabsbudgettet er unddraget Domstolens kontrol. Det *kan* prøves, men under brug af andre processuelle fremgangsmåder. Der er intet til hinder for, at Domstolen påkender et søgsmål, hvorunder en gennemførelsesforanstaltning fra Kommissionen anfægtes, og hvorunder der samtidig i henhold til artikel 184 nedlægges påstand om, at Domstolen som et incidenspunkt træffer afgørelse om budgettets gyldighed. Dette er i øvrigt netop den fremgangsmåde, Rådet fulgte i sag 73/82, som senere blev hævet (se ovenfor, afsnit 6 *in fine*).

12. Med én undtagelse, som jeg vil nævne under min gennemgang af Rådets principale påstand, kan de således sammenfattede argumenter ikke tages til følge. I det andet argument, f. eks., sammenblandes to forskellige begreber, nemlig begreberne procedure og retsakt. Ingen bestrider, at budgettet vedtages ved afslutningen af en fælles (eller rettere kompliceret) procedure; men — og det er det væsentlige — det er ikke en retsakt, om hvilken det kan spørges, om den er gyldig eller ej. Retligt er budgettet blot »un *compte* ou, plus exactement, un *ensemble de comptes*« (Gaudemet og Molinier, *Finances publiques*, IV udgave, Paris 1983, s. 250); eller hvis man foretrækker det, et regnskabsdokument, der indeholder to oversigter over de indtægter, som skal indvindes, og de udgifter, der skal afholdes i en bestemt periode (Buscema, Bilancio dello Stato, i *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, s. 378; Duverger, *Finances publiques*, VIII udgave, Paris 1975, s. 213). Regnskabsdokumentet er vedføjet den akt, ved hvilken den bekendtgøres; og der kan ikke være nogen tvivl om, at i fællesskabssystemet må den sidstnævnte tilskrives Parlamentet alene eller nærmere bestemt dets formand.

Jeg vil tilføje, at som tilblivelseshistorien til artikel 203, stk. 7, viser, har denne omstændighed langt fra blot formel betydning. Da Rådets monopol på at tillade indtægter og udgifter blev bragt til ophør, blev retten til at fastslå budgettets vedtagelse overladt til dets formand, ligesom for at vise, at det stadig var det organ, som repræsenterede medlemsstaterne, der var herre over budgetbehandlingen. Overførelsen af denne ret til Parlamentets formand, som skete ved ændringen af 1975, havde altså en præcis betydning, nemlig på højtidelig måde at markere den definitive anerkendelse af Parlamentet som finansiel myndighed *pleno jure*.

Nu da dette punkt er afklaret, giver de øvrige — arten af den akt, som formanden er ophavsmand til, og det spørgsmål, om den kan undergives domstolskontrol — ikke særlig vanskelige problemer. Det første kræver en afklaring af kompetencen til at vedtage budgettet. Hvis den kompetence skal anses for en kompetence til at godkende budgettet — og som alternativ til kompetencen til at forkaste det ser jeg ikke, hvorledes den kan betragtes anderledes — er præsidentens akt nødvendigvis konstitutiv, dvs. at den fastlægger budgettet og gør det kendeligt ved at give det typiske og uforanderlige træk eller, for at sige det mere direkte, det giver budgettet evnen til at have retsvirkninger udadtil. Man må heller ikke lade sig narre af, at traktaten bruger verbet

»fastslår« om formanden. Ifølge artikel 203, stk. 7, »fastslår Forsamlingens formand, at budgettet er endeligt vedtaget«, dvs., at de to myndigheder har færdigbehandlet denne »*compte*« eller dette dokument, som i sig selv er retligt sterilt, og som jeg lige har omtalt. Intet mindre, men heller ikke mere.

Med hensyn til det andet spørgsmål er det tilstrækkeligt at henvise til Domstolens praksis. Vi ved allerede fra dommen om Parlamentets hjemsted, at Parlamentets retsakter, i hvert fald når de angår traktaterne »samtidigt og udeleligt«, kan anfægtes i henhold til EKSF-traktatens artikel 38, men i dag, dvs. efter afsigelsen af dommen i sagen »Les Verts« ved vi, at samme resultat kan opnås på de langt mere liberale betingelser i EØF-traktatens artikel 173.

Man kan sige, at selv når dette fundamentale resultat er fastslået, er det ikke tilstrækkeligt til at sikre, at den foreliggende sag kan admitteres. I »Les Verts«-dommen har Domstolen udtalt, at kun »de retsakter fra Parlamentet, som er bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemænd« kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (præmis 25); og den måde, som Domstolen har formuleret sin sondring mellem sin kontrol og Revisionsrettens (præmis 28) kunne lade formode, at efter Domstolens opfattelse er det ikke den akt, hvorved budgettet »stadfæstes«, men »den afledte retsakt, som [udgiften] følger af«, dvs. den foranstaltning, hvorved en budgetpost gennemføres, der kan have de nævnte virkninger. Jeg tvivler dog på, at denne indskrænkende fortolkning af dommen er korrekt; jeg mener i hvert fald, at budgettet, når det en gang er »stadfæstes«, skaber rettigheder og forpligtelser, som ikke er mindre og ofte mere væsentlige end dem, der skabes af en stor del af fællesskabslovgivningen. Man behøver blot, for at nævne den væsentligste af disse virkninger, at tænke på den bindende fastsættelse af den sats, på grundlag af hvilken medlemsstaterne indbetaler de egne indtægter, der hidrører fra merværdiafgiften.

Som afslutning på min gennemgang af sagens formalitet vil jeg gerne understrege, at anfægteligheden, i henhold til artikel 173, af formandens akt, ikke berøres af, at der findes andre retsmidler. Navnlig er den af Parlamentet foreslåede fremgangsmåde efter min mening fundamentalt utilfredsstillende. Det skyldes kravet om, at parterne skal afvente, at der træffes en foranstaltning, som er knyttet til de omtvistede poster eller til de beløb, der er fastsat i strid med bestemmelserne om budgetbehandlingen — tillige indebærer den, at der anlægges sag mod en institution, som ikke nødvendigvis er ansvarlig for den mangel, som gør budgettet ulovligt. Et søgsmål mod Kommissionen forekommer mig derimod passende, når det drejer sig om at anfægte dens anvendelse af et budget, som ikke er behæftet med formmangler.

13. Jeg kommer nu til sagens realitet. Efter Rådets mening er den akt, hvorved formanden fastslog budgettets vedtagelse, behæftet med væsentlige formmangler, fordi dens ophavsmand anså budgetbehandlingen for »afsluttet« i den i artikel 203, stk. 7, forudsatte betydning. Den mangel, som ifølge Rådet medfører budgettets ugyldighed, består på den anden side af tilsidesættelse af traktaten og navnlig af a) artikel 203, stk. 9, i det omfang, hvori Parlamentet ensidigt har forhøjet de ikke-obligatoriske udgifter ud over den sats, der fremgår af det budgetforslag, som Rådet godkendte under andenbehandlingen; b) af artikel 203, stk. 5 og 6, idet Parlamentet under andenbehandlingen ændrede nogle budgetposter, som er obligatoriske udgifter.

Jeg vil straks bemærke, at ligesom de argumenter, som Parlamentet har fremført til støtte for sin afvisningspåstand, skyldes de to sidste klagepunkter en fejlagtig opfattelse af budgettet som en retsakt, der selvstændigt kan anfægtes. Rækkefølgen af faserne i budgetbehandlingen i henhold til artikel 203 gør det imidlertid nødvendigt, at de undersøges først, og at man begynder med det under b) nævnte. Jeg må så sige, at sagsøgeren ikke anfører alle de konti, hvis klassifikation Parlamentet vilkårligt skulle have ændret, men kun dem, der indebærer en samlet forhøjelse af bevillingerne; sagsøgeren nævner navnlig de »nye« poster og citerer blandt de gamle udgifterne under artiklerne 450 og 926, som er klassificeret som obligatoriske udgifter såvel i de foregående budgetter som i bilaget til institutionernes fælleserklæring af 30. juni 1982.

Det under a) nævnte klagepunkt angår på den anden side den manglende aftale mellem de to parter om fastsættelse af maksimalsatsen. Denne mangels væsentlighed, anføres det, er proportional med den ekstraordinære konstitutionelle betydning af den bestemmelse, hvorefter Rådets samtykke kræves. Med hensyn til de ikke-obligatoriske udgifter er den den eneste ægte garanti, som medlemsstaterne har, altså de retssubjekter, som byrden ved finansiering af øgede fællesskabsudgifter påhviler under en ordning, der sikrer ligevægt mellem indtægter og udgifter ved at frigøre en procentdel af momsen. Disse punkter er ifølge den franske regerings repræsentant af en »simplicité lumineuse«. De har ikke været det for Parlamentet, som kraftigt har bestridt dem og principalt hævdet, at det har handlet under fuld overholdelse af traktatens bestemmelser, og subsidiært, at det har indtaget den holdning, som det kritiseres for, såvel »i Fællesskabets interesse« som fordi det har været »tvunget« dertil af Rådets ulovlige adfærd. Lad os gennemgå disse argumenter og begynde med den første forsvarslinje, som for en stor del drejer sig om spørgsmålet om maksimalsatsen. For så vidt angår spørgsmålet om udgifternes art, har sagsøgte undgået problemet ved blot at anføre, at klassifikationen af budgetposterne ikke tilkommer Rådet alene, og ved at overlade det til Domstolen at vurdere grundene til, at sagsøgte har klassificeret de omtvistede poster som ikke-obligatoriske udgifter.

Jeg vil nu omtale satsen. Parlamentet finder sig ikke forpligtet til at overholde den, for så vidt angår de »uundgåelige« bevillinger, dvs. dem der er nødvendige dels for at opfylde de forpligtelser, der er indgået med hensyn til Spanien og Portugal, dels for at absorbere fortidens byrder. Der er to slags grunde til, at Parlamentet er af denne overbevisning. Den første er allerede blevet fremført i beslutningen af 12. december: selv om de har karakter af ikke-obligatoriske udgifter — fremhæver sagsøgte — findes der ikke noget modstykke til de pågældende beløb i budgettet for 1985, og Kommissionen udelukkede dem fra anvendelsen af satsen i det foreløbige forslag. De tre første stykker i artikel 203 lader forstå, at når aftalen viser sig umulig, skal budgetmyndighedens to parter respektere den af Kommissionen fulgte metode. Det er det, Parlamentet har begrænset sig til at gøre.

Den anden grund står i forbindelse med aktionsmargenen. Parlamentet — anføres det — har ret til at bruge den under henvisning til den sats, der findes i det forslag, som Rådet har udarbejdet ikke under sin første-, men under sin andenbehandling; og hvis det forholder sig således, står det fast, at det har holdt sig inden for aktionsmargenens grænser. Denne opfattelse er ganske vist i strid med ordlyden af institutionernes

fælleserklæring, hvorefter aktionsmargenen »anvendes med udgangspunkt i det budgetforslag, som Rådet fastlægger ved førstebehandlingen...« (afsnit IV, underafsnit 1). Erklæringen er imidlertid ikke den hellige skrift. Det afgørende er traktaten, og traktaten giver mulighed for den nævnte fortolkning. Artikel 203, stk. 4, taler om »budgetforslaget« uden at specificere, under hvilken behandling Rådet udarbejder det.

De subsidiære argumenter vedrører som sagt ulovligheden af Rådets adfærd. Det ufuldstændige forslag, som dette har udarbejdet under førstebehandlingen og dets forsinkede indsættelse af bevillingerne til de »uundgåelige« udgifter udgør et »proceduremisbrug«, og den anførte mangel har igen haft indvirkninger på Parlamentets kompetence og således forstyrret den ved systemet tilsigtede ligevægt mellem budgetmyndighedens to parter. Parlamentet har navnlig gjort gældende a) at det kun har kunnet foretage en »formel« førstebehandling; b) at det har måttet bruge sin aktionsmargen til at tage højde for de bevillinger, som Rådet havde udeladt; c) at det har været tvunget til under andenbehandlingen, i overensstemmelse med principperne i artikel 199, at overskride maksimalsatsen for at indkalkulere fortidens byrder.

14. Efter min opfattelse kan Domstolen i sin afgørelse af de spørgsmål, som jeg lige har sammenfattet, se bort fra spørgsmålet vedrørende klassifikationen af udgifterne og navnlig afstå fra at fastsætte de kriterier, på grundlag af hvilke der skal sondres mellem de obligatoriske og de ikke-obligatoriske udgifter. Hvis de omtvistede udgifter som et resultat heraf viser sig obligatoriske og følgelig omfattet af Rådets »sidste ord«, synes sidstnævntes klagepunkt mod sagsøgte at måtte tages til følge. Hvis disse poster derimod skulle anses for ikke-obligatoriske udgifter, ville den brug, som Parlamentet har gjort af dem under andenbehandlingen, foranledige mig til at konstatere, at maksimalsatsen på ny var blevet forhøjet: deres lovlighed ville så afhænge af Domstolens afgørelse med hensyn til det principale klagepunkt.

Det vil jeg derfor behandle nu. Lad mig først bemærke, at sagsøgtes argumenter for at bestride dette klagepunkt forekommer ejendommeligt déja vu. Parlamentet har allerede påberåbt sig dem i diskussionen om budgettet for 1975 (se beslutningen af 14. november 1974, EFT C 155, s. 33) ved at sondre mellem bevillinger vedrørende igangværende foranstaltninger, supplerende bevillinger og bevillinger til nye aktioner. Men de genspejler også den polemik, som fulgte godkendelsen af finansforordningen af 21. december 1977 og den efterfølgende indførelse af differentierede bevillinger. Parlamentet mente således, at forpligtelsesbevillingerne skulle være udelukket fra maksimalsatsen, og det har gennem MEP Adonnino gentaget denne opfattelse under budgetbehandlingen i 1981 (Europa-Parlamentet, mødedokument 1-540-80, s. 128).

Disse argumenter er altså ikke nye; men det gør dem efter min mening ikke mere acceptable. Som det allerede er blevet bemærket i teorien (se Ehlermann, Applying the new budgetary procedure for the first time, *Common Market Law Review*, 1975, s. 340, Sopwith, »Legal aspects of the Community budget«, ibid., 1980, s. 330), er de i strid med artikel 203's ordlyd og formål. Det fremgår klart af bestemmelsens ordlyd, at stk. 9, første afsnit, ved fastsættelsen af maksimalsatsen omfatter *alle* de ikke-obligatoriske udgifter. Ifølge bestemmelsen fastsættes satsen »i forhold til udgifter af samme art i det løbende regnskabsår«: når ikke andet anføres, kan udtrykket »af samme art« kun forstås som en henvisning til

ordene »for *samtlige*« (ikke-obligatoriske udgifter), som stykket begynder med. Lad mig tilføje, at bestemmelsen giver Parlamentet ret til det sidste ord, men som grænse herfor sættes den af Kommissionen beregnede sats, og der tillades kun overskridelse af denne sats i det omfang, Rådet samtykker heri. Hvis nogle udgifter udelukkes fra anvendelse af satsen ved at beskrive dem som uundgåelige, vil det følgelig berøve satsen en væsentlig del af dens tilsigtede virkning.

Det er heller ikke rigtigt, at bevillingerne i forbindelse med udvidelsen og fortidens byrder ikke har noget »modstykke« i 1985-budgettet. »Fortidens byrder« er et udtryk, som har en svag genklang af Hollywood, men det viser i sig selv, at det fænomen, som det betegner, ikke er en blomst, der uventet foldede sig ud i sommeren 1985. Sandheden er, at Kommissionen, Rådet og Parlamentet har måttet leve med disse »byrder« i hvert fald siden 1978. Det samme gælder udgifterne i forbindelse med udvidelsen. En udvidelse efter traktatændringen af 1975 er allerede sket med Grækenlands tiltrædelse. Den nuværende udvidelse er ganske vist så meget mere væsentlig, at den berettiger en overskridelse af satsen. Men forskellen vedrører bevillingernes omfang og ikke deres art, og der er ingen tvivl om, at bevillinger af samme art allerede har figureret i budgetterne for tidligere regnskabsår.

Ikke mindre skøbeligt er argumentet om, at såfremt der er uenighed mellem budgetmyndighedens to parter, skal de respektere den af Kommissionen fulgte metode. For det første vil jeg klart afvise, at Kommissionen skulle have fulgt den metode, som Parlamentet henviser til. Visse passager i den politiske indledning til det foreløbige forslag lader formode, at den anså overskridelsen af satsen for hensigtsmæssig for de to grupper udgifter; men derfra og til at tillægge den den hensigt at unddrage begge grupper fra anvendelsen af satsen, det er at gå for vidt. Selv hvis det antages, at der har været tale om en sådan hensigt, vil dens klare uforenelighed med traktaten have gjort det umuligt, at den kunne skabe forpligtelser for nogen. Og ingen skal komme og sige, at Rådet ved under andenbehandlingen at forhøje bevillingerne, med en overskridelse af satsen til følge, stiltiende skulle have samtykket heri; så snart forhøjelsen var blevet besluttet, foreslog det nemlig Parlamentet den nye procentsats på 20,5%.

Endelig er der aktionsmargenen. Man vil erindre, at sagsøgte mener at kunne bruge den med henvisning til den af Rådet under andenbehandlingen fastsatte sats; dette synspunkt savner imidlertid grundlag. Lad os på ny læse stk. 9, fjerde afsnit. Det lyder således: »Er den forhøjelsessats, der følger af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet, ... større end halvdelen af maksimalsatsen, kan Forsamlingen... yderligere forhøje det samlede beløb [for de ikke-obligatoriske udgifter] med op til halvdelen af maksimalsatsen«. Efter min mening er denne bestemmelse ikke, som Parlamentet hævder, neutral. Det er derimod efter min mening ubestrideligt, at når den taler om »maksimalsatsen«, henviser bestemmelsen til den af Kommissionen beregnede procentsats (de samme ord forekommer i de tre første afsnit i stk. 9), og at den ved at bruge participiet »udarbejdet« sigter til Rådets førstebehandling. Som stk. 3, sidste afsnit, og, modsætningsvis, hele stk. 5 viser, er det i denne sammenhæng og udelukkende i denne sammenhæng, at institutionen *udarbejder* budgetforslaget.

Det følger også af de anførte betragtninger, at der ikke kan være noget sammenfald mellem aktionsmargenen og den nye sats. Ved at give sit samtykke til den sidstnævnte giver Parlamentet automatisk afkald på at bruge den førstnævnte, som dog kan have været taget i betragtning i den »politiske« ramme for forhandlingerne om fastsættelse af den endelige procentsats.

15. Parlamentets første forsvarslinje holder altså ikke for en nærmere undersøgelse. Hvad kan der siges om den anden? Sagsøgeren og de intervenerende medlemsstater er ikke i tvivl: den er fuldstændig grundløs. For det første er det ikke rigtigt, at anvendelsen af den af Rådet i december 1984 vedtagne »kodeks« begrænser Parlamentets kompetence: disse regler er i fuld overensstemmelse med traktaten. Det er for det andet forkert, at Rådets førstebehandling skulle have været utilstrækkelig, for så vidt angår de »uundgåelige« udgifter, og at andenbehandlingen skulle afhjælpe dets fejl; tværtimod, har Det forenede Kongerige anført, har det »udfoldet væsentlige bestræbelser... på at nå til en aftale med Parlamentet« (interventionsskriftet side 8). Endelig er det absurd at hævde, at Parlamentet skulle være blevet tvunget til kun at foretage en rent formel førstebehandling: det bevises til overflod af de skarpe ændringsforslag og de ikke mindre håndfaste ændringer, som var resultatet af dette stadium i budgetbehandlingen.

Hvad angår artikel 199, fortsætter Rådet, er det klart, at Parlamentet har påberåbt sig den med urette. Denne bestemmelses formål er at undgå »parallelle« budgetter (mere præcist administration uden for budgettet) ved at kræve fuld dækning for udgifterne; den udelukker altså ikke, at budgetmyndigheden — navnlig det organ, som repræsenterer medlemsstaterne — foretager en politisk vurdering af behov og prioriteter inden for rammerne af sit skøn. Det er netop det, som Rådet har gjort under førstebehandlingen med hensyn til de behov, som følger af fortidens byrder eller Spaniens og Portugals tiltrædelse; og dets adfærd — som var fremkaldt af behovet for en dybere overvejelse af disse vanskelige spørgsmål — kan ikke anses for urimelige, eller endnu værre ulovlige. Under alle omstændigheder tilkommer det ikke Domstolen at sætte sit skøn i stedet for budgetmyndighedens; Domstolen kan kun prøve, om Rådet har gjort sig skyldig i åbenbare fejl eller magtfordrejning.

Disse argumenter — naturligvis med undtagelse af det sidste, som man kun kan tilslutte sig — forekommer mig imidlertid formalistiske og i det store og hele temmelig svage. Det er ubestrideligt, at Parlamentet under førstebehandlingen vedtog ændringer og gjorde brug af sin aktionsmargen. Lige så sikkert er det imidlertid, at Rådets strategi var i strid med spillets regler, nemlig de regler, som efter min mening er afgørende for et positivt udfald af den dialog mellem institutionerne, som »pendulsystemet« og de to dobbelte behandlinger skal sikre. Lad os prøve at fastslå, hvilke former denne tilsidesættelse konkret har antaget.

Som bekendt stadfæster artikel 199 — som det i denne sammenhæng ikke blot er hensigtsmæssigt, men af væsentlig betydning at nævne — princippet om *universalitet* og ikke kun, som Rådet synes at mene, princippet om *enhed*. Den bestemmer nemlig, at *alle* Fællesskabets udgifter skal *anslås* og derefter *optages* i budgettet. Artikel 1, stk. 1, i finansforordningen af 21. december 1977 (EFT L 356, s. 1) definerer budgettet som

det dokument, »der hvert år forud fastlægger Fællesskabernes forudselige indtægter og bevilger deres *forudselige udgifter*«. Det følger efter min mening klart af de to artikler i forening, at der ikke findes »forudselige« udgifter, som budgetmyndigheden kan undlade at tage hensyn til. Navnlig kan den ikke se bort fra, hvad samme forordning kalder »de udgifter, der følger af opfyldelsen af de i løbet af regnskabsåret og/eller tidligere regnskabsår indgåede forpligtelser« (se artikel 1, stk. 3, tredje afsnit).

Rådet har derimod set bort fra dem ved, i hvert fald under førstebehandling, at undlade at indsætte de nødvendige bevillinger til at dække dem; og det er uden interesse her at fastslå, om det har gjort det for at overholde sin selvdisciplinkodeks, hvorefter det ikke måtte overskride maksimalsatsen, eller af andre grunde, som ikke er fremgået under sagen. Det, der har betydning, er undladelsen og dens retlige betydning. Efter min mening er den også en åbenbar mangel — som formanden Juncker erkendte i sine taler den 9. oktober og den 10. december — og en magtfordrejning i form af proceduremisbrug. Der er ingen tvivl om, at dialogen mellem institutionerne er blevet påvirket af den, og mere konkret, at Parlamentet således blev foranlediget til at foretage en anden førstebehandling end den, det ville have foretaget, såfremt de pågældende bevillinger var blevet indsat fra begyndelsen.

Men det er ikke det hele. Der er en episode, som udspillede sig i løbet af de sidste hektiske timer af forhandlingerne om maksimalsatsen, og som fortjener Domstolens opmærksomhed, selv om sagsøgte har forbigået den i tavshed. Som man vil erindre, besvarede Rådet Parlamentets sidste udspil, hvorved den af Rådet under andenbehandling fastsatte grænse på 20% blev overskredet, med et forslag, hvorved forpligtelsesbevillingerne blev hævet til 24,46%. Forslaget var imidlertid ledsaget af en erklæring, som i referatet af det møde, hvorunder den blev formuleret, gengives således: »Flere delegationer udtalte, at de supplerende beløb, som der er tale om i forslaget, ikke imødekommer deres ønsker. De gav dog deres tilslutning til de pågældende beløb i ønsket om at finde en kompromisløsning med Europa-Parlamentet... Det forudsættes [dog], at formanden for Rådet, såfremt Europa-Parlamentet ikke også kan tiltræde det pågældende nye kompromisforslag, ligeledes skal være beføjet til på Rådets vegne at trække forslaget tilbage« (PV / CONS 69, FIN 628, bilag XIV til Rådets stævning).

Denne tekst giver efter min mening anledning til to typer betragtninger. Den første har semantisk karakter. Ønsket om et kompromis indebærer ikke, at der ikke udøves pres på den anden part, men det forudsætter afgjort, at man overlader modparten et vist skøn over det tilbud, som man fremsætter; med andre ord, det indebærer, at man anerkender, at modparten frit kan fremsætte et højere eller lavere tal som modforslag. Det resultat, man tilsigter, hvis man fremsætter et tilbud, som skal anses for at være trukket tilbage, hvis den anden part forkaster det, dvs. ved at pålægge denne at »take it or leave it«, kan derfor ikke defineres som et kompromis. De mest almindelige betegnelser for dette er ultimatum eller diktat.

Den anden betragtning er af retlig art. Selv hvis det antages, at det havde en lang række fortilfælde bag sig (men det er tvivlsomt, som Rådets befuldmægtigede selv har erklæret som svar på et spørgsmål fra Domstolen), kunne dette diktat ikke anses

for lovligt i henhold til artikel 203. Parterne i den dialog, som skal føres i henhold til denne bestemmelse med henblik på at nå den aftale, som kræves i henhold til stk. 9, er to store repræsentative organer, som i offentlig interesse skal udføre en opgave, nemlig at udarbejde fællesskabsbudgettet. Uanset hvor hård den bliver på grund af parternes modstridende interesser, skal denne dialog foregå på en måde, som kan afspejle det høje og værdige formål, for hvis skyld den er organiseret. Sagt med mere enkle ord: hvad der er tilladt i forretningsverdenen, er muligvis ikke tilladt for Det europæiske Fællesskabs Råd og Parlament, når de træffer afgørelse om dets indtægter og udgifter.

16. De eksempler på retsstridig adfærd, som i den foreliggende sag må tilskrives Rådet, er altså to i antal og det ene af dem — undladelserne med hensyn til fortidens byrder — er meget alvorligt, hvis det er rigtigt, som Kommissionen bemærker i redegørelsen for det foreløbige budgetforslag for 1987, at »Det europæiske Fællesskab fremfor alt er et retligt Fællesskab, og at det som sådant bør overholde sine forpligtelser; i modsat fald ville dets politiske og juridiske legitimitet blive svækket såvel indadtil som udadtil« (dok. KOM (86) 200, 12.5.1986, s. 2). Imidlertid — og her kommer vi til sagens egentlige kerne — kan det siges, at den anden parts forkastelige adfærd berettiger Parlamentets formand til, trods den manglende aftale om maksimalsatsen, at fastslå, at budgetforhandlingen er afsluttet, og at »stadfæste« budgettet med de tal, som er blevet besluttet under hans institutions andenbehandling?

Mit svar er benægtende. De faktiske omstændigheder, som jeg indtil nu har fremlagt — og ud over dem andre faktorer, såsom den oprigtige overbevisning om at handle i Fællesskabets interesse eller Kommissionens indtrængende forestillinger (jeg tænker på Christophersens tale af 10. december) — er af en sådan karakter, at de må få enhver objektiv iagttager til at give Parlamentet syndsforladelse på, hvad Benedetto Croce ville have kaldt det »etisk-politiske« plan; men det må med samme objektivitet fastslås, at de ikke kan berettige en frifindelsesdom. Parlamentet har bestridt dette og har som berettigelse for sine handlinger påberåbt sig princippet »*inadimplenti non est adimplendum*«. Dertil kan siges, at denne regel forudsætter en gensidigt bebyrdende kontrakt, mens intet af den art er bindende for hovedpersonerne i den af artikel 203 omfattede procedure, som i givet fald skal indgå en »kontrakt«. Domstolens praksis rækker dog ud over dette formelle aspekt og går lige til sagens kerne.

I dommen af 13. november 1964 i de forenede sager 90 og 91/63, Kommissionen mod storhertugdømmet Luxembourg og Kommissionen mod kongeriget Belgien, har Domstolen således fastslået, at »denne forbindelse mellem de retssubjekternes forpligtelser kan ikke anerkendes inden for rammerne af fællesskabsretten. Traktaten begrænser sig ikke til at skabe gensidige forpligtelser for de forskellige retssubjekter..., men skaber en ny retsorden, som regulerer de nævnte retssubjekters beføjelser, rettigheder og forpligtelser, såvel som de procedurer, der er nødvendige med henblik på at fastslå og sanktionere enhver eventuel overtrædelse. Traktatens system indebærer derfor, at medlemsstaterne, ikke, bortset fra klart afgrænsede tilfælde kan tage loven i deres egen hånd. Den omstændighed, at Rådet ikke opfylder sine forpligtelser, kan ikke fritage de sagsøgte fra at opfylde deres forpligtelser« (Sml.

1954-1964, s. 556, org. ref. Rec. 1964, s. 1219; se også dommene af 10. december 1969, de forenede sager 6 og 11/69, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1969, s. 143; 13. februar 1979, sag 101/78, Granaria BV mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Sml. 1979, s. 623, og kendelsen af 21. maj 1977 i sagerne 31/77 R og 53/77 R, Kommissionen mod Det forenede Kongerige og Det forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 921).

Det er klart, at disse betragtninger, som Domstolen har formuleret med hensyn til medlemsstaterne, gælder så meget desto mere for institutionerne, navnlig når deres forhold, som det er tilfældet her, indgår i rammerne af en procedure, som der er givet regler for i alle dens aspekter. Med andre ord, for at reagere mod Rådets ulovlige adfærd skulle Parlamentet have benyttet de midler, som f. eks. kompetencen til at forkaste budgettet, som artikel 203 stiller til dets rådighed. Ved at anse budgetforhandlingen for afsluttet uden aftale om den nye sats har formanden i stedet overtrådt forbudet mod, for at gentage Domstolens ord, »at tage loven i sin egen hånd«. Formandens akt er derfor behæftet med to mangler, nemlig overtrædelse af væsentlige formkrav og tilsidesættelse af traktaten.

17. Med denne konklusion, som indebærer et forslag om at annullere den pågældende akt, kan jeg anse min opgave for løst. Jeg har allerede sagt, at kun formandens konstatering kan anfægtes, mens det blotte regnskabsmæssige dokument, som udgør budgettet ved afslutningen af Parlamentets andenbehandling, ikke kan anfægtes, og jeg har herved radikalt benægtet, at selv den principale påstand — delvis annullation af budgettet — som Rådet har nedlagt, kan antages til realitetsbehandling. Domstolen vil dog måske ikke dele min opfattelse; eller (men det betvivler jeg stærkt) den kunne anerkende den britiske befuldmægtigedes opfattelse, der, som den glimrende jurist han er, meget hurtigt blev klar over den misforståelse, som sagsøgeren havde gjort sig skyldig i, og med et lille »coup de théatre« ved afslutningen af retsmødet foreslog Domstolen ikke at annullere formandens akt, men derimod at fortolke den, som om den gik ud på at give budgettet virkning i det omfang, Parlamentet lovligt havde vedtaget det. På baggrund af disse betragtninger og til trods for min egen overbevisning vil jeg nu gennemgå Rådets påstand, som om den kunne admitteres.

Denne påstand er Domstolen bekendt. Rådet ønsker budgettet annulleret, alene for så vidt angår de forhøjelser, som er foretaget af bestemte konti — der let kan identificeres og udskilles — som følge af de ændringer, som Parlamentet har vedtaget under andenbehandlingen. Rådet har i denne forbindelse fremført tre argumenter: a) den i artikel 203, stk. 9, sidste afsnit, omhandlede aftale må anses for at være indgået. Ved at træffe beslutning med det for forhøjelse af satsen krævede flertal om bevillingernes samlede beløb har Parlamentet stiltiende godkendt det af Rådet foreslåede loft; b) i det omfang den betyder, at man undgår at benytte ordningen med tolvtedele, vil en delvis annullation gøre det muligt for Fællesskabet at fungere uden afbrydelse og således være i overensstemmelse med et princip, som Domstolen navnlig har fastslået i dommen af 5. maj 1981 (sag 804/79, Kommissionen mod Det forenede Kongerige, Sml. 1981, s. 1045); c) en delvis annullation kan ligeledes baseres på en analog anvendelse af artikel 174. I så fald må Domstolen give det budget, som Rådet har vedtaget under sin andenbehandling, endelig virkning.

Ingen af disse argumenter finder jeg overbevisende. Tesen om den stiltiende aftale har — som Domstolen vil erindre — en lidet glorværdig historie fuld af små tricks og lumske streger. Rådet, som havde udtænkt den, blev dens første offer, og det er ret ejendommeligt, at det i dag fremfører den på ny. Det står i hvert fald fast, at den i det foreliggende tilfælde ikke forklarer, men skjuler virkeligheden. Hvad enten man kan lide det eller ej, har Parlamentet under andenbehandlingen vedtaget ændringer, hvis samlede beløb *overskred* Rådets forslag. Hvordan kan man se denne vedtagelse som andet end et forslag, der har til formål yderligere at forhøje procentsatsen? Hvordan er det muligt ikke at indse, at virkningen af ændringerne eller, hvis man foretrækker det, af budgettet i dets helhed på dette punkt var suspenderet, fordi det var betinget af en aftale med Rådet om den nye sats?

Argumentet under punkt a) kan imidlertid imødegås med endnu mere afgørende kritik. Abstrakt set kan der være en formodning for en stiltiende aftale fra Rådets side; det kan der derimod ikke med hensyn til Parlamentet, som for sit vedkommende har kompetence til at forkaste budgettet (artikel 203, stk. 8). Vi ved, at den ikke har udøvet den i dette tilfælde, og man kan forestille sig, at det ikke har gjort det, fordi erfaringen med ti kriser har overbevist det om, at den ellevte også ville ende med, at Rådet ville give efter inden for de frister, der er fastsat i institutionernes fælleserklæring eller nogle uger senere. Men det er ikke det, der tæller; det afgørende er, at Parlamentet *kunne have* forkastet budgettet, og at det måske (jeg vil endda sige næsten sikkert) ville have forkastet det, hvis fremtidens bog havde været åben for det. Det er efter min mening tilstrækkeligt til at udelukke, at dets handlinger — som i øvrigt hele tiden har været offensivt prægede og behersket af overbudspolitik — kan fortolkes som vilje til at samtykke i den anden parts forslag.

Lad os gå over til det andet argument. Rådets henvisning til dommen af 5. maj 1981 har ingen betydning, fordi situationen i den sag var karakteriseret af et retstomt rum som følge af Rådets passivitet, som en medlemsstat havde udnyttet til at træffe ensidige foranstaltninger. Det drejede sig altså om at fordømme dens adfærd, og Domstolen gjorde dette ved at statuere, at Fællesskabet »under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser under hensyntagen til det krav om en afbalanceret udvikling, som traktaten sigter mod« (præmis 23).

I den sag, som vi nu beskæftiger os med, er situationen en ganske anden. Det er de finansielle bestemmelser i traktaten selv, som giver princippet om kontinuitet virkning, idet de bestemmer, at der i mangel af et budget anvendes en ordning med foreløbige tolvtedele. Sagsøgeren og sagsøgte har, om end ud fra forskellige motiver, benægtet dette og hævdet, at artikel 204 kun finder anvendelse, når »budgettet ikke er vedtaget ved regnskabsårets begyndelse«; men det argument, som udelukkende støttes på bestemmelsens ordlyd, må bestemt afvises. Efter min mening er det afgørende, at artikel 204 er placeret mellem den bestemmelse, som indeholder reglerne om budgetbehandlingen, og den bestemmelse, som omhandler dets gennemførelse. Det er umuligt ikke heraf at udlede, at tolvtedelene finder anvendelse i hvert fald i to andre

tilfælde: når budgettet er blevet forkastet (som det i øvrigt er sket for regnskabsåret 1980 og 1985), og når budgetbehandlingen må anses for ikke at være afsluttet, fordi formandens konstatering heraf ikke er sket eller er ulovlig.

Lad mig tilføje, at min opfattelse ikke blot hviler på systematiske betragtninger. Teorien (Pipkorn, Legal implications of the absence of the Community budget at the beginning of the financial year, *Common Market Law Review*, 1981, s. 141) taler til fordel herfor, og den støttes af: a) artikel 8 i finansforordningen for 1977, som præciserer traktatens bestemmelse og udtaler, at den foreløbige ordning gælder, »såfremt budgettet *ikke er endeligt vedtaget* ved regnskabsårets begyndelse«; b) afsnit III, underafsnit 3, i institutionernes fælleserklæring, hvorefter forhandlingerne om fastsættelse af den nye sats kan fortsætte efter årets udgang for at »gøre det muligt at vedtage budgettet« inden udgangen af januar, hvorved det dog er underforstået, at tolvtedelene anvendes i mellemtiden.

Disse betragtninger forhindrer mig naturligvis ikke i at erkende, at den foreløbige ordning blot er en nødløsning, og at forskellige aktiviteter (f. eks. de nye politikker) vil lide et tilbageslag som følge heraf. Erfaringen fra 1980 og 1985 viser imidlertid, at det er mildt sagt overdrevet at stille den i gabestokken, som sagsøgeren og de på sagsøgerens side intervenerende medlemsstater har gjort. Bortset fra muligheden for at opnå supplerende tolvtedele kan det forventes, at de eksisterende politikker, som gennemføres periodisk, ikke rammes. Vi ved, at Kommissionen træffer afgørelse med hensyn til strukturfondene i juni og november: den første »tranche« for forpligtelsesbevillingerne vil derfor gå forud for Domstolens dom og den anden — kan der være tvivl om dette? — vil forfalde efter aftalens indgåelse. Der er heller ikke noget problem med hensyn til betalingsbevillingerne. Den tid, der er nødvendig for at fremsende de nationale dokumenter og Kommissionens behandling af dem, medfører, at betalingerne i reglen sker nogle måneder senere end bestemt; på betalingstidspunktet vil den udøvende myndighed følgelig mindst råde over to eller tre tolvtedele (se Strasser, »Le budget. Son environnement politique et financier. Son rejet et son établissement. La deuxième expérience d'un régime de douzième provisoire«, dans *Revue du marché commun*, 1985, s. 372).

Rådets tredje argument er baseret på en analog anvendelse af artikel 174 og er efter min mening ikke blot grundløst, men desuden yderst farligt. Som sagsøgte har anført, ville en dom, hvori det tages til følge, tillægge en forberedende retsakt, som det af Rådet under andenbehandlingen godkendte forslag er (ovenfor afsnit 11), bindende virkninger. Men hvad der er mere alvorligt, den ville legitimere en ensidig fastsættelse af maksimalsatsen dér, hvor Fællesskabets forfatning kræver en aftale mellem to parter. Domstolen ville således indtræde i Parlamentets sted ved at ophøje sig til finansmyndighed. Det er let at forudse konsekvenserne af en sådan dom. Anklagen om at stræbe efter en regering af dommere, som ofte og fejlagtigt rettes mod denne institution, ville med ét få troværdighed; i enhver tvist ud over det sædvanlige ville hver handling og hvert ord fra Domstolen blive gransket med mistænksomhed og ond vilje. Fællesskabssystemet — et skrøbeligt system, som mere end andre kræver en aktiv dommerstand, men én, der er besluttet på at forblive inden for sine grænser — kunne

ikke løbe en mere alvorlig risiko. Jeg er overbevist om, at Domstolen vil undgå den; den dag vil komme, hvor Rådet selv vil være Domstolen taknemlig for at have reddet det fra troldmandens lærlings skæbne.

18. Den løsning, som jeg vil foreslå Domstolen, består da i at give Rådet medhold i dets subsidiære påstand om annullation af formandens konstatering af budgettets vedtagelse. Domstolen bør i øvrigt anvende artikel 174, stk. 2, analogt og følgelig betragte de forpligtelser, der er påtaget, og de betalinger, der er foretaget på grundlag af det budget, hvis vedtagelse er fastslået af formanden før afsigelsen af Domstolens dom, som bestående. Der er næppe nødvendigt at understrege, at dette forslag på ingen måde er i strid med de bemærkninger, som Rådets sidste argument har givet mig anledning til. Det nødvendiggøres af tvingende krav om vished. Skønt den er ulovlig, har konstateringen af budgettets vedtgelse allerede haft en lang række direkte og indirekte virkninger: hvis de ophæves, hvis så mange personers erhvervede rettigheder annulleres, vil det fremkalde en situation, der er mere alvorlig end selve den anfægtede retsakts fortsatte bestående.

I henhold til artikel 176 vil det være Parlamentet, der, som den institution, fra hvilken den annullerede retsakt hidrører, skal gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, naturligvis under hensyntagen til, at det ifølge artikel 203, stk. 9, skal nå til en aftale med Rådet. I den henseende og i modsætning til, hvad sagsøgtes advokater har anført, er jeg overbevist om, at det ikke vil være nødvendigt at udføre hele budgetbehandlingen på ny. Fra et juridisk synspunkt er der i det mindste intet til hinder for, at den genoptages fra det tidspunkt — Parlamentets andenbehandling — da den som en følge af Domstolens dom må anses for at have været afbrudt.

19. Hr. præsident, mine herrer dommere, jeg har brugt den første del af mit forslag til afgørelse til at beskrive parternes adfærd mellem 1974 og 1985 og derefter et langt afsnit til at gennemgå de faktiske omstændigheder i sagen her. Den lære, som kan drages af denne gennemgang, lover ikke godt for fremtiden. Tværtimod, den dårlige udarbejdelse af den bestemmelse, som omhandler budgetbehandlingen, og de to institutioners modstridende politiske mål lader formode, at selv hvis Domstolens dom ikke vil forværre forholdet imellem dem, vil den næppe have nogen indflydelse på det. Jeg vil vove en forudsigelse: næste år, måske allerede i år, vil den konflikt, som altid har splittet Rådet og Parlamentet, flamme op igen under lignende eller rent ud identiske former.

Uden at fordømme denne konflikt — som ikke er abnorm, fordi den er udtryk for, at den institutionelle balance, som Fællesskabets liv hviler på, er af foreløbig art — er det altså nødvendigt at bestræbe sig på at finde fremgangsmåder og mekanismer, der kan gøre den mindre af en hverdagsbegivenhed, mindre eksplosiv og navnlig mindre tilbøjelig til at munde ud i en sag for Domstolen. Mens jeg anser det for udelukket, at en kodeks om intern selvdisciplin er til nogen nytte i så henseende, mener jeg, at den bestræbelse, som jeg har nævnt, nemlig institutionernes fælleserklæring af 1982, kan give et brugbart udgangspunkt.

Man vil sige, at dette dokument har haft gavnlige virkninger i en for kort periode, og det er sandt. Men det skyldes efter min mening, at dokumentet har et svagt punkt i den utilstrækkelige eller helt manglende effektivitet hos den instans, som dog er afgørende, og som er omhandlet i afsnit II, underafsnit 3 og 5, og afsnit III, underafsnit 5. Man behøver ikke at være ekspert i statskundskab for at forstå, at et mæglings- og forligsorgan sammensat af de stridende

parters formænd (Kommissionens formand må også betragtes som sådan) ved selve sin natur er lidet egnet til at mægle og forlige. Den må derfor suppleres af en personlighed, som fra et institutionelt synspunkt står uden for budgetbehandlingen, men som har tilstrækkelig troværdighed og autoritet til, i vished om at blive lyttet til, at opfordre duellanterne til at nedlægge våbnene og følge hans råd. Kunne denne personlighed være Domstolens præsident? Jeg indskrænker mig til at stille spørgsmålet og at præcisere, at det er mindre dristigt, end det ser ud til: Domstolens præsident har faktisk allerede været medlem af et tilsvarende organ oprettet i henhold til den nu ophævede artikel 78, stk. 3, i EKSF-traktaten.

20. Efter at jeg med disse bemærkninger, som måske ikke er nytteløse, er nået frem til afslutningen af min opgave, vil jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse i den sag, som Rådet for De europæiske Fællesskaber har anlagt mod Europa-Parlamentet, og som er indgået til justitskontoret den 11. februar 1986:

Den akt af 18. december 1985, hvorved Europa-Parlamentets formand fastslog, at det almindelige budget for 1986 var endeligt vedtaget, annulleres. De forpligtelser, der er påtaget, og de betalinger, der er foretaget før denne dom, betragtes som bestående.

De behandlede spørgsmåls nyhed og komplicerede karakter foranlediger mig til at foreslå, at sagens omkostninger ophæves.